



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
Cuarto periodo de sesiones**

Ginebra (Suiza), 24-26 de noviembre de 2025

Punto 4.1 del orden del día provisional

FCTC/MOP/4/5

14 de julio de 2025

Investigaciones basadas en la evidencia (artículos 6.5 y 13.2 del Protocolo)

Informe de la Secretaría del Convenio

Finalidad del documento

En este informe se describen las actividades emprendidas por la Secretaría del Convenio con miras a aplicar 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, los resultados conexos y las recomendaciones, con arreglo a la decisión FCTC/MOP3(16).

Intervención de la Reunión de las Partes

Se invita a la Reunión de las Partes (MOP) a que tome nota del presente informe y proporcione orientación adicional.

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: 4.1.4.

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

Documentación conexa: Informe sobre las investigaciones basadas en la evidencia (artículos 6.5 y 13.2 del Protocolo) (información complementaria).

Antecedentes

1. En su tercer periodo de sesiones, la Reunión de las Partes (MOP) en el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco examinó un informe de la Secretaría del Convenio en respuesta a la decisión FCTC/MOP1(7), en la que se pedía 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, según se indica en esa decisión (documento FCTC/MOP3/6). En la decisión FCTC/MOP3(16), la MOP adoptó 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, según figura en el anexo de dicha decisión.
2. En el Protocolo se requiere a la MOP que 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 sobre los «insumos básicos» fundamentales para la elaboración de productos de tabaco y el alcance del comercio ilícito de productos de tabaco en relación con las «ventas libres de impuestos», teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 6.5 y 13.2.
3. Con el fin de abordar las necesidades y las deficiencias en lo que respecta a las investigaciones, la hoja de ruta adoptada por la MOP consta de dos componentes: *a)* una etapa preliminar destinada a definir el alcance de las investigaciones que se llevarán a cabo; y *b)* unas actividades centrales de investigación basadas en estudios de casos nacionales.
4. Bajo la dirección de la Mesa elegida en el tercer periodo de sesiones de la MOP, y con el apoyo del equipo de Economía para la Salud de la Universidad Johns Hopkins, la Secretaría del Convenio ha completado ambos componentes de la hoja de ruta.
5. La Secretaría del Convenio propuso, sobre la base de estudios preliminares, una lista de Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) a las que se contactaría para que confirmaran su interés en participar en esta iniciativa, y asimismo se invitó a los miembros de la Mesa, con el apoyo de los coordinadores regionales, a que se dirigieran a las Partes de sus respectivas regiones en busca de candidatos. Posteriormente, se llevaron a cabo en total ocho estudios de casos.¹

Paso preliminar

6. Se efectuó un examen de las publicaciones para determinar la literatura académica y gris pertinente a través de búsquedas en bases de datos (como PubMed, JSTOR y Google Scholar) a fecha de mayo de 2025, así como de búsquedas en informes institucionales de organizaciones intergubernamentales internacionales, organismos multilaterales y organismos nacionales de reglamentación.
7. A través de este examen de las publicaciones, se identificaron cuatro insumos básicos como esenciales y en gran medida exclusivos para la producción de productos de tabaco (principalmente cigarrillos, que representan la amplia mayoría de los productos de tabaco que se venden en todo el mundo). Estos insumos también pueden rastrearse a través de los códigos del Sistema Armonizado (SA) de la Organización Mundial de Aduanas, lo que los convierte en candidatos viables para mecanismos de control como la concesión de licencias, el mantenimiento de registros, sistemas de

¹ Los estudios de casos se realizaron por medios virtuales con partes interesadas pertinentes del Brasil, Filipinas, Francia, Lituania, Países Bajos (Reino de los), Panamá, Polonia y Türkiye.

trazabilidad, actividades de supervisión de la aplicación de la ley, monitoreo de la actividad comercial y un intercambio de información mejorado. Los insumos identificados son equipos de fabricación, hojas de tabaco, filtros de cigarrillos y papel para cigarrillos.

8. El equipo de fabricación (código del SA 8478.10) incluye maquinaria para procesar, ensamblar y empaquetar productos de tabaco. Si bien el mercado de la maquinaria nueva está relativamente concentrado, la disponibilidad generalizada de equipo de segunda mano complica los esfuerzos de supervisión y control reglamentarios.

9. La hoja de tabaco (código del SA 2401) es un componente clave para la industria tabacalera. Pese a que millones de pequeños agricultores en todo el mundo se dedican a este cultivo, hecho que plantea dificultades para su regulación, un pequeño grupo de grandes empresas multinacionales dominan el procesamiento de la hoja, y concentran en sus manos el control de la cadena de suministro.

10. Los filtros de cigarrillos, hechos principalmente de acetato de celulosa procesado en fibras de acetato (código del SA 5502.10), se utilizan en prácticamente todos los cigarrillos comerciales. Su producción entraña unos procesos altamente especializados y está controlada por un número reducido de grandes empresas mundiales, de modo que la cadena de suministro está concentrada.

11. El papel para cigarrillos (código del SA 4813) también es un insumo altamente especializado. Aunque es un componente más fácil de sustituir que los filtros, su producción sigue en manos de un pequeño grupo de fabricantes internacionales, que desempeñan un papel fundamental en la fabricación comercial de productos de tabaco.

12. En cuanto a las ventas libres de impuestos, de la bibliografía se desprende que el comercio ilícito relacionado con el tabaco libre de impuestos se da cuando los productos destinados a uso personal de los viajeros internacionales se desvían a canales no autorizados. Esto incluye la reventa de tabaco libre de impuestos sin pagar impuestos, el contrabando transfronterizo y la distribución a través de mercados no oficiales o en línea.

13. Los marcos jurídicos y reguladores que rigen las ventas de tabaco libres de impuestos varían de una jurisdicción a otra. Si bien el CMCT de la OMS dispone que las Partes deben prohibir o restringir la venta y/o importación de productos de tabaco libres de impuestos, las regulaciones nacionales difieren en cuanto a las cantidades permitidas, los impuestos y los mecanismos de aplicación.

14. La magnitud del comercio ilícito de tabaco libre de impuestos se ha cuantificado a partir de diferentes unidades de medida, como el número de cigarrillos (unidades), las toneladas de tabaco suelto, el porcentaje del consumo total, la proporción de fumadores que realizan compras libres de impuestos y el porcentaje de paquetes extranjeros hallados en los estudios sobre el contenido de la basura. No se ha establecido una unidad de medida normalizada.

Estudios de casos

15. Las entrevistas se realizaron en un entorno virtual con los representantes pertinentes de los ministerios de agricultura, finanzas y comercio y de las autoridades aduaneras y fiscales de ocho Partes en el CMCT de la OMS que se ofrecieron voluntariamente para participar. Se utilizaron cuestionarios semiestructurados a fin de examinar las iniciativas de cada Parte para controlar los insumos básicos de la cadena de suministro de productos de tabaco, así como para evaluar el alcance del comercio ilícito relacionado con las ventas libres de impuestos.

Equipo de fabricación

16. El Protocolo establece obligaciones relacionadas con el control de los equipos de fabricación, como la concesión de licencias, la diligencia debida y el mantenimiento de registros, entre otras. Varias Partes en el Protocolo han implementado medidas de control respecto de los equipos de fabricación.

17. En una Parte, las autoridades aduaneras exigen y aplican dos tipos de licencias. La primera atañe a cualquier entidad que fabrique o posea equipos de fabricación, y debe incluir detalles sobre la descripción, la ubicación y el uso previsto del equipo. La segunda licencia es necesaria para la importación, exportación o transferencia transfronteriza de dicho equipo, y debe incluir una descripción detallada de la maquinaria y el destino previsto. Las autoridades aduaneras comprueban periódicamente estas licencias.

18. Dos Partes comunicaron sus obligaciones en materia de diligencia debida, incluidos los requisitos para informar a las autoridades aduaneras sobre los compradores previstos. Estas obligaciones incluyen verificar que los compradores nacionales dispongan de una licencia y, en el caso de los compradores internacionales, confirmar que la instalación que recibirá el equipo está autorizada para fabricar productos de tabaco, especificando el tipo de productos que se producirán y en qué cantidad.

19. Algunas Partes mencionaron el posible uso de sistemas de seguimiento y localización para controlar el equipo de fabricación. En algunos de estos sistemas, es preciso registrar el equipo ante la autoridad competente y asignarle un identificador único, que posteriormente se incorpora a las marcas de identificación únicas de los productos de tabaco que se fabrican con ese equipo.

20. Otra Parte ha promulgado unos reglamentos estrictos por los que se rige el equipo de fabricación. Toda adquisición, transferencia, retirada o destrucción de ese equipo requiere la autorización previa de las autoridades agrícolas. El equipo usado solo puede transferirse entre los fabricantes que dispongan de una licencia. Además, los límites reglamentarios sobre la adquisición de materias primas y la capacidad de producción están vinculados a la producción teórica del equipo, que se calcula en función de su capacidad con arreglo al horario de trabajo semanal legalmente permitido.

21. En lo que respecta a la eliminación de equipo obsoleto o utilizado ilícitamente, algunas Partes señalaron que ese equipo se destruye de manera permanente. Una Parte indicó específicamente que la destrucción se lleva a cabo de tal modo que el equipo deja de ser mecánicamente funcional. Otra Parte permite su exportación bajo supervisión gubernamental; de lo contrario, el equipo debe desmantelarse y destruirse.

22. El mercado de segunda mano para los equipos de fabricación representa un desafío importante en términos de control. Una Parte señaló que, si bien era necesaria una licencia para la máquina completa, no sucedía lo mismo con las piezas individuales, que podían comprarse fácilmente por medios digitales. Otra Parte observó que el equipo de fabricación se había vuelto más barato y era más compacto, lo que facilitaba su desvío para fines ilícitos.

Hoja de tabaco

23. A través de entrevistas con representantes de las Partes que cultivan tabaco fue posible determinar las medidas de control vigentes que se aplican a la hoja de tabaco. En una Parte, los controles se aplican en distintas etapas del ciclo de vida de la hoja de tabaco. Está prohibida la exportación de plántulas, y es preciso registrar el cultivo y el comercio de tabaco crudo y obtener las correspondientes licencias. Estas actividades pueden realizarse a través de un sistema de producción

contractual o de uno basado en subastas reguladas. Se necesita un permiso para procesar la hoja de tabaco, que controlan las autoridades nacionales.

24. Del mismo modo, otra Parte exige una licencia para el comercio al por mayor de tabaco crudo, así como la presentación de informes trimestrales sobre las cantidades vendidas y su destino. Una tercera Parte mantiene un registro público de productores de tabaco crudo, que incluye los requisitos relativos a la presentación de datos como la superficie cultivada (y la identificación de las parcelas de tierra), el peso del tabaco crudo de cada acuerdo de venta, el peso del tabaco destruido y la masa total estimada y las existencias de tabaco crudo. A fin de mejorar la supervisión, los funcionarios gubernamentales llevan a cabo inspecciones periódicas que abarcan como mínimo al 5 % de los productores registrados, y los compradores deben consignar información similar a la que deben incluir los vendedores, lo que permite la validación cruzada de los datos.

25. Varias Partes también cuentan con sistemas para vigilar el movimiento a nivel nacional del tabaco crudo. En un caso, los vehículos que transportan tabaco crudo están equipados con dispositivos de geolocalización que generan automáticamente registros electrónicos.

26. Dos Partes señalaron que gravaban la hoja de tabaco con un impuesto especial, lo que puede permitir un mayor control sobre su comercio. El impuesto se aplica a la hoja de tabaco curada o parcialmente fabricada, y suele corresponder a las empresas de procesamiento el abono de dicho gravamen. En un caso, los timbres fiscales también son un componente necesario del mecanismo de control, y figuran en los paquetes que contienen tabaco curado.

27. Por lo general, los controles parecen ser más habituales en las Partes con un menor número de cultivadores de tabaco. En cambio, una Parte con una base de cultivadores grande y dispersa notificó que contaba con pocos mecanismos de control o ninguno. Esta Parte admitió un desajuste entre el volumen de tabaco crudo (producción nacional más importaciones menos exportaciones) y el de cigarrillos fabricados legalmente, y señaló que la falta de controles podría facilitar el contrabando transfronterizo de insumos.

28. Entre las distintas Partes, las exportaciones de hoja de tabaco tienden a ser objeto de una regulación menos estricta que la que rige el comercio interno. En los países que no cultivan tabaco, las importaciones de hoja de tabaco a menudo no están sujetas a la concesión de una licencia. Un funcionario lo atribuyó al hecho de que las responsabilidades en materia de concesión de licencias relacionadas con la hoja de tabaco suelen recaer en los ministerios de agricultura, que, en los países que no son cultivadores de tabaco, pueden tener un interés limitado en regular la hoja de tabaco.

Filtros y papel para cigarrillos

29. En las Partes que producen filtros de cigarrillos a gran escala se han constatado algunas medidas de control. En una Parte, para producir filtros para cigarrillos es necesario registrarse y estar certificado. Las ventas están limitadas a los productores de cigarrillos con licencia o a las exportaciones (para lo cual no se necesita una licencia). Existen requisitos en materia de presentación de informes y mantenimiento de registros. En algunos casos, las empresas que fabrican cigarrillos también producen ellas mismas los filtros, lo que debería tenerse en cuenta al definir medidas de control para los filtros de cigarrillos. Una Parte señaló asimismo que los filtros están indirectamente regulados a través de marcos ambientales y de divulgación de productos. Esta Parte, por ejemplo, aludió a una directriz que exige la presentación de informes sobre las cantidades de filtros suministrados al mercado, y una segunda directiva que obliga a los fabricantes e importadores a divulgar todos los componentes del producto, incluidos los filtros, antes de su comercialización.

30. Una Parte señaló que un desafío clave en lo que respecta al control de los filtros radica en monitorear sus materias primas, particularmente el acetato de celulosa, que se utiliza de manera generalizada en muchas industrias. Por su parte, las fibras de acetato (un derivado del acetato de celulosa) se emplean casi exclusivamente en los cigarrillos, lo que hace que sean más susceptibles a los mecanismos de control. Una Parte señaló que se monitoreaba la adquisición y el almacenamiento de fibras de acetato, si bien cabe la posibilidad de que haya deficiencias en el control de las fases iniciales de este monitoreo. La regulación por lo general comienza en la etapa de producción de los filtros, en lugar de en una etapa anterior de la cadena de suministro.

31. Las medidas de control relativas al papel para cigarrillos en cuanto que insumo para la producción de cigarrillos son más limitadas. El papel para cigarrillos, por lo general, está sujeto a las normas aduaneras y comerciales habituales. Sin embargo, una Parte monitorea el movimiento interno de papel para cigarrillos mediante un sistema de seguimiento geoespacial del transporte. Otra Parte distingue entre el papel para cigarrillos utilizado como producto acabado (por ejemplo, como papel de liar para tabaco de liar) y como componente en la fabricación industrial de cigarrillos. Cuando está clasificado como un producto terminado, debe registrarse y estar certificado, y de su venta deben encargarse entidades que cuenten con la correspondiente licencia de venta. Cuando se utiliza como insumo, la cantidad debe ajustarse a la capacidad de producción declarada y su importación se limita a los productores que cumplen un umbral mínimo de producción. Una Parte señaló que, si bien el número de fabricantes de papel para cigarrillos era reducido, lo que en teoría facilitaba las labores de control, seguían faltando mecanismos jurídicos para imponer esas medidas de control.

32. En otra Parte, la adquisición tanto de filtros como de papel para cigarrillos, así como la de otras materias primas, requiere permisos específicos que solo se expiden a los operadores económicos con una licencia que les permite participar en la cadena de suministro del tabaco. Estas materias primas deben declararse y rastrearse mediante un sistema de inventario, y los fabricantes deben presentar, a través de los libros de registro oficiales, informes mensuales tanto sobre las materias primas como sobre los productos terminados. Las discrepancias entre las entradas y las salidas ponen en marcha un procedimiento de ejecución. Esta Parte también hizo hincapié en las dificultades a la hora de garantizar el cumplimiento dentro de las zonas de libre comercio.

Ventas libres de impuestos

33. Pese a que la naturaleza libre de impuestos inherente a las ventas libres de impuestos es legal si concurren unos parámetros concretos, esta naturaleza puede explotarse con fines ilícitos si no existe un control estricto. En algunas Partes, el sistema de seguimiento y localización de los productos de tabaco no se aplica a los productos destinados a la venta libre de impuestos, lo que puede crear una laguna legal.

34. Aunque la evidencia dimanante de la bibliografía demuestra que los productos libres de impuestos se desvían a los mercados ilícitos a través de métodos que van desde el «contrabando» individual hasta el contrabando organizado a gran escala, la mayoría de las partes interesadas entrevistadas no percibían las ventas libres de impuestos como un canal importante para el comercio ilícito de productos de tabaco; ni disponían de datos para sugerir que así fuera. La mayoría de las Partes han indicado que han adoptado medidas para controlar las ventas de productos de tabaco libres de impuestos. Una Parte señaló que exigía la concesión de una licencia a las tiendas libres de impuestos y registros en tiempo real de sus ventas, que las autoridades aduaneras examinaban.

35. En el contexto de los estudios de casos, no ha sido posible obtener datos que permitan efectuar una estimación de la relación a escala mundial entre las ventas libres de impuestos y el comercio ilícito de tabaco.

Debate

36. El equipo de fabricación y la hoja de tabaco destacan como los insumos más frecuentemente sujetos a mecanismos de control. Varias Partes expiden licencias para estos insumos, en las que figura como mínimo un registro del número y la naturaleza de los operadores económicos de la cadena de suministro y que sientan las bases para medidas reglamentarias adicionales. Estas medidas pueden incluir requisitos en materia de presentación de informes y auditorías periódicas. Los fabricantes de filtros y de papel para cigarrillos también pueden estar sujetos a obligaciones en materia de concesión de licencias y diligencia debida, lo que obliga a una diligencia razonable para verificar la legitimidad de sus clientes.

37. La vigilancia del comercio transfronterizo representa otra oportunidad para reforzar los controles. Mejorar la supervisión de las exportaciones y las importaciones y fomentar el intercambio de información entre las Partes podría generar importantes beneficios. Varias Partes han determinado esferas específicas de alto riesgo para el comercio ilícito, lo que sugiere que unas intervenciones específicas en esas esferas podrían tener efectos importantes.

38. Un aspecto clave para avanzar en estos esfuerzos es mejorar la cooperación. A nivel nacional, esto entraña una mayor colaboración interinstitucional, un mejor intercambio de información y una mejor utilización de los sistemas de datos existentes. A nivel internacional, las Partes podrían hacer un mayor uso de plataformas como la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio Internacional compartiendo y analizando más datos.

39. De conformidad con el artículo 13 del Protocolo, las Partes tienen la obligación de aplicar medidas eficaces para someter cualesquiera ventas libres de impuestos de productos de tabaco a todas las disposiciones pertinentes del Protocolo, teniendo en cuenta el artículo 6 del CMCT de la OMS. A fin de comprender mejor la relación entre las ventas libres de impuestos y el comercio ilícito de tabaco, tal vez sean necesarios métodos de investigación adicionales distintos de las entrevistas con las partes interesadas.

Intervención de la Reunión de las Partes

40. Se invita a la MOP a que tome nota del presente informe y proporcione orientación adicional.
