



CONFERENCIA DE LAS PARTES EN EL CONVENIO MARCO
DE LA OMS PARA EL CONTROL DEL TABACO

FCTC/COP/10/12
19 de mayo de 2023

Décima reunión
Panamá (Panamá), 20-25 de noviembre de 2023
Punto 6.5 del orden del día provisional

Aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS: Responsabilidad

Informe de la Secretaría del Convenio

Finalidad del documento

En el presente informe se ofrece una visión general de la labor realizada por la Conferencia de las Partes (COP) en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) en relación con su artículo 19 (Responsabilidad) y se ofrecen consideraciones para poder ampliar esa labor. El informe tiene por objeto facilitar las deliberaciones de las Partes en relación con el punto «Aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS: Responsabilidad» propuesto por varias Partes y de conformidad con la decisión FCTC/COP9(2).

Intervención de la Conferencia de las Partes

Se invita a la COP 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.

Punto conexo del plan de trabajo y presupuesto: Lo decidirá la COP.

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

Documentación conexa: Ninguna.

ANTECEDENTES

1. El punto del orden del día titulado «Aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS: Responsabilidad» fue propuesto por varias Partes para su estudio en la novena reunión de la Conferencia de las Partes (COP9) en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS). En la decisión FCTC/COP9(2), a la luz de las restricciones que había sido necesario imponer como consecuencia de la pandemia de COVID-19, la COP9 aplazó la consideración del punto a la décima reunión de la Conferencia de las Partes (COP10).¹

2. En el presente informe se ofrece una visión general de la labor realizada por la Conferencia de las Partes (COP) en el CMCT de la OMS en relación con el artículo 19 y se proporciona información pertinente para ampliar potencialmente esta labor, en particular explorando sinergias entre el artículo 19 y el artículo 5.3 del CMCT de la OMS, así como aprovechar la labor realizada en foros internacionales pertinentes sobre cuestiones relacionadas con la responsabilidad.

LABOR REALIZADA POR LA COP EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 19

«Responsabilidad» en el contexto del Convenio

3. Uno de los principios básicos del Convenio, reflejado en el artículo 4.5, establece que las cuestiones relacionadas con la responsabilidad, según determine cada Parte en su jurisdicción, son un aspecto importante del control total del tabaco.

4. El artículo 19 (Responsabilidad) dispone que a los fines de control del tabaco, las Partes considerarán la adopción de medidas legislativas o la promoción de sus leyes vigentes, cuando sea necesario, para ocuparse de la responsabilidad penal y civil, inclusive la compensación cuando proceda. En el artículo se pide además a las Partes que cooperen entre sí en el intercambio de información por conducto de la COP de conformidad con el artículo 21, incluida información sobre los efectos en la salud del consumo de productos de tabaco y la exposición al humo de tabaco e información sobre la legislación y los reglamentos vigentes y sobre la jurisprudencia pertinente. También dispone que las Partes se prestarán recíprocamente ayuda en los procedimientos judiciales relativos a la responsabilidad civil y penal, de forma coherente con el Convenio, y establece que el Convenio no afectará en absoluto a los derechos de acceso de las Partes a los tribunales de las otras Partes, donde existan esos derechos, ni los limitará en modo alguno. Por último, en el artículo se afirma que la COP podrá examinar, teniendo en cuenta los trabajos en curso en los foros internacionales, cuestiones relacionadas con la responsabilidad; en este sentido podrían examinarse enfoques internacionales apropiados para cuestiones de responsabilidad y medios idóneos para apoyar a las Partes en sus actividades legislativas o de otra índole de conformidad con el artículo 19.

5. El artículo 19 es uno de los menos aplicados por las Partes en el CMCT de la OMS. La COP examinó por primera vez la aplicación del artículo 19 en su cuarta reunión, a petición de una Parte. Sobre la base de los informes de aplicación de las Partes, la Secretaría del Convenio informó a la COP en esa reunión (documento FCTC/COP/4/13) de que, a nivel mundial, el artículo 19 era uno de los pocos artículos del Convenio sobre el que no podían observarse progresos notables. Desde entonces, en los informes sobre los progresos realizados a escala mundial en la aplicación del CMCT de la OMS, se ha seguido considerando que el artículo 19 es una de las disposiciones del tratado aplicadas con menor éxito.

¹ El punto propuesto se titulaba «Responsabilización de la industria tabacalera (punto propuesto por varias Partes)», según consta en el orden del día provisional anotado de la COP9 (FCTC/COP/9/1 (anotado)).

Informes y decisiones de la COP sobre la aplicación del artículo 19

6. La Secretaría del Convenio preparó dos informes sobre el artículo 19 para su examen por la COP. En el informe FCTC/COP/4/13 se presentaba una sinopsis de la experiencia de las Partes en la aplicación de esta disposición, así como una visión general de cuestiones de responsabilidad examinadas en el derecho internacional en la esfera del medio ambiente: tendencias y principios generales, y más concretamente tratados sobre desechos peligrosos, contaminación marina, seguridad nuclear, transporte y otros tratados internacionales y regionales.

7. Además, en su informe FCTC/COP/5/11, preparado en respuesta a la decisión FCTC/COP4(15), la Secretaría del Convenio proporcionó a la COP información actualizada sobre la experiencia de las Partes reflejada en sus informes, así como fuentes adicionales de información. En el informe también figuraba información sobre los regímenes de responsabilidad pertinentes en virtud de otros tratados, ejemplos de adopción de medidas legislativas concernientes a la responsabilidad penal y civil, y posibles enfoques mediante los cuales la COP podría apoyar a las Partes en sus actividades relativas al artículo 19. Esos enfoques se referían a la elaboración de leyes modelo, principios jurídicos y directrices, para facilitar el intercambio de información y una asistencia judicial recíproca. Algunos otros enfoques posibles fueron la preparación de un régimen internacional de responsabilidad civil o penal, como un protocolo, el establecimiento de un órgano permanente para recibir denuncias de infracciones del CMCT de la OMS y el establecimiento de un mecanismo de financiación para tratar el aspecto de la compensación del artículo 19.

8. Para avanzar en esta cuestión, la COP estableció un grupo de expertos con el mandato de informar sobre los hechos, los datos y las opciones concernientes a la aplicación del artículo 19 (decisión FCTC/COP5(9)). La COP prorrogó el mandato del grupo de expertos una vez (decisión FCTC/COP6(7)) para que pudiese centrarse en enfoques con los que ayudar a las Partes a reforzar los mecanismos de responsabilidad civil en diversos sistemas jurídicos. En consecuencia, el grupo de expertos preparó dos informes para su examen por la COP.

9. En su primer informe (FCTC/COP/6/8), el grupo de expertos destacó la importancia del artículo 19 y ofreció opciones disponibles para la elaboración de legislación, para su examen por las Partes, en particular en la esfera de la responsabilidad civil. El grupo de expertos divulgó las mejores prácticas y modelos legislativos para facilitar las reformas procesales y las reformas de los regímenes probatorios, la legislación relativa al cumplimiento y algunas consideraciones en relación con la legislación para fortalecer la responsabilidad penal. Además, explicó en líneas generales opciones para el apoyo técnico, la cooperación internacional y el intercambio de información con miras a la aplicación efectiva del artículo 19.

10. En su segundo informe (FCTC/COP/7/13), el grupo de expertos subrayó las ventajas y dificultades comunes en la aplicación del artículo 19 y propuso el contenido de un conjunto de herramientas de responsabilidad civil. Este conjunto se basaba en escenarios para reforzar la aplicación del artículo 19 (mediante la facilitación del acceso a la justicia para las víctimas de enfermedades relacionadas con el tabaquismo, tanto de forma colectiva como individual; la recuperación de los costos ligados a la atención de salud; y la aplicación de medidas antitabáquicas o legislación general relacionada con el tabaco, en vigor) y en un índice de reformas procesales que se aplican a todas las demandas civiles (como reformas relacionadas con la prueba, las costas y la duración de los litigios, así como reformas relacionadas con la obtención de indemnización de empresas tabacaleras extranjeras). En la decisión FCTC/COP7(11), la COP adoptó el conjunto de herramientas de responsabilidad civil y pidió a la Secretaría del Convenio que trabajara en recursos para ayudar a las Partes a aplicar el artículo 19, mediante el desarrollo y mantenimiento de una base de datos de expertos y recursos sobre responsabilidad (solicitud que se reiteró en la decisión FCTC/COP8(18)).

11. Las Partes en el CMCT de la OMS pueden beneficiarse de varios recursos que les ayudarán en la aplicación del artículo 19. Asimismo, pueden consultar el informe del grupo de expertos (FCTC/COP/6/8) y descubrir mejores prácticas y modelos legislativos para reforzar regímenes de responsabilidad en diversos ordenamientos jurídicos. El conjunto de herramientas de responsabilidad civil del CMCT de la OMS sobre el artículo 19¹ está disponible para que lo utilicen las Partes como guía interactiva de las formas más viables de emprender acciones legales contra la industria tabacalera; el conjunto se gestiona y mantiene, entre otras cosas mediante actualizaciones de la «sección de recursos», como instrumento evolutivo de la Secretaría del Convenio. La Secretaría también ha estado trabajando, en consulta con la Mesa de la COP, en el desarrollo de una base de datos digital de expertos e instituciones que pueden facilitar a las Partes que lo soliciten asistencia técnica en lo relativo a la responsabilidad de la industria tabacalera. Se espera que la base de datos esté disponible para su uso por las Partes antes de la COP10. Por último, la Secretaría del Convenio sigue supervisando los progresos realizados en la aplicación del artículo 19 por las Partes e informando sobre ellos a través de los mecanismos existentes de presentación de informes del CMCT de la OMS.

POSIBLE LABOR PARA SEGUIR REFORZANDO Y AMPLIANDO LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 19

12. Diversas Partes compartieron con la Secretaría del Convenio su preocupación por las estrategias persistentes de la industria tabacalera destinadas a desvirtuar los esfuerzos de control del tabaco y a superar las dificultades que ocasiona la exitosa lucha antitabáquica y la aplicación sostenible del CMCT de la OMS a nivel nacional. En particular, las Partes plantearon la cuestión de las recientes adquisiciones llevadas a cabo por corporaciones tabacaleras transnacionales de empresas farmacéuticas, lo que podría dificultar y entorpecer la aplicación de la lucha antitabáquica, como se recuerda en la decisión FCTC/COP9(10). Además de reconocer que se disponía de recursos en materia de responsabilidad, y que la incoación de una acción legal específica por una Parte podría no ser adecuada para otra, las Partes destacaron su necesidad de obtener más asesoramiento y herramientas para poder tratar: cuestiones relacionadas con la responsabilidad, en particular las relativas a la búsqueda de compensación por daños ante la industria tabacalera; medidas administrativas, legislativas o judiciales para facilitar los esfuerzos destinados al cumplimiento de las políticas de control del tabaco; y la prevención de la injerencia de la industria tabacalera en general. Las Partes también destacaron la necesidad de aumentar la cooperación internacional y de aprender de las deliberaciones, en otros foros internacionales, sobre cuestiones de responsabilidad. En este contexto, se pidió a la COP que considerara la posibilidad de incluir un punto para facilitar un debate sobre herramientas administrativas, legislativas y judiciales que pudiesen ayudar a las Partes a exigir que la industria tabacalera respondiera por los daños que ocasionaba y, en particular, a la luz de sus persistentes estrategias de socavar las políticas de salud pública.

Examen del artículo 19 en relación con el artículo 5.3

13. La COP no ha examinado a menudo la aplicación del artículo 19 en el contexto del artículo 5.3. Ahora bien, en la decisión FCTC/COP8(18), la COP alentó a las Partes a promover la cooperación nacional e internacional para mejorar la aplicación del artículo 5.3 del CMCT de la OMS en relación con el artículo 19 del mismo Convenio, con el fin de reducir la injerencia de la industria tabacalera en las políticas de control del tabaco. En esa decisión, la COP subrayó que la injerencia de la industria tabacalera seguía siendo uno de los mayores obstáculos para la aplicación del Convenio y que socavaba las actividades de control del tabaco en el ámbito mundial, regional y de país, especialmente exacerbando los retos a los que se enfrentaban los países en desarrollo y los países con economías en transición. La COP también alentó a las Partes a mejorar la coherencia de políticas en los gobiernos y exigir que todos los sectores de la

¹ Disponible en <http://untobaccocontrol.org/impldb/tobacco-control-toolkit/#/>

Administración pública que fuesen pertinentes para la aplicación del Convenio, no solo el sector de la salud, cumpliesen las prescripciones del artículo 5.3 del CMCT de la OMS.

14. El artículo 5.3 del CMCT de la OMS no se refiere a cuestiones de «responsabilidad». Ahora bien, en las *Directrices para la aplicación del artículo 5.3* del CMCT de la OMS¹ se estipula que la supervisión de la aplicación de este artículo y de las directrices del Convenio es esencial para asegurar la introducción y aplicación de políticas eficaces de control del tabaco. A este respecto, en las Directrices se indica que debería alentarse a las Partes a que utilicen y obliguen a utilizar mecanismos que aseguren su cumplimiento, por ejemplo interponiendo demandas ante un tribunal. Además, en las Directrices se destaca la noción de «responsabilidad». Uno de los principios rectores de las Directrices es que las Partes deberían exigir a la industria tabacalera, y a quienes trabajan para promover sus intereses, que funcionen y actúen de manera responsable y transparente. Otro principio es que las Partes deberían ser responsables y transparentes al tratar con la industria tabacalera o con quienes trabajan para promover sus intereses.

15. El artículo 5.3, como obligación general del Convenio, sirve de base para la aplicación de las medidas de control del tabaco que figuran en el propio Convenio, entre ellas las del artículo 19. Además, según el artículo 4.5, un principio básico del tratado, las cuestiones relacionadas con la responsabilidad, según determine cada Parte en su jurisdicción, son un aspecto importante del control total del tabaco.

16. Las Partes tal vez deseen estudiar la aplicación del artículo 5.3 y del artículo 19 para que se refuercen mutuamente, utilizando la responsabilidad civil y penal, así como otros mecanismos de rendición de cuentas, como un medio más de proteger el desarrollo y la aplicación de sus políticas de salud pública de los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera.

Cuestiones de responsabilidad en los foros internacionales pertinentes y otras consideraciones

17. En su informe FCTC/COP/5/11, la Secretaría del Convenio describió los regímenes de responsabilidad en virtud de otros tratados, así como otras fuentes de información que pueden ser pertinentes para la aplicación del CMCT de la OMS. Esas fuentes de información incluyen regímenes internacionales sobre medio ambiente y sobre derechos humanos. Los debates en relación con las cuestiones de responsabilidad en esos foros podrían ser pertinentes para el control del tabaco, en particular los que se mantienen actualmente. Por ejemplo, en la decisión FCTC/COP7(26), la COP tomó nota de la labor del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos establecido en virtud de la resolución A/HRC/RES/26/9² por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y de la superposición de la labor del Consejo con el espíritu del CMCT de la OMS. Por invitación, la Secretaría del Convenio facilitó información sobre el artículo 19 al grupo de trabajo; la «responsabilidad» es un tema de debate en la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos.

18. El trabajo sobre cuestiones de responsabilidad emprendido en el derecho internacional en la esfera del medio ambiente y de las empresas y los derechos humanos, particularmente cuando se aplica a nivel nacional, también podría ser un conducto adicional a través del cual explorar cómo la mejora de esos regímenes de responsabilidad podría utilizarse para fortalecer los esfuerzos en relación con el control del tabaco.

¹ Disponibles en <https://fctc.who.int/es/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>

² Disponible en https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/26/9.

19. Por último, aunque el informe del grupo de expertos (FCTC/COP/6/8) se centró en la responsabilidad civil, podría adquirirse más experiencia sobre la responsabilidad penal o sobre modelos de ejecución basados en infracciones de disposiciones reglamentarias. El grupo de expertos destacó que se trataba de esferas que las Partes utilizaban, o podían utilizar, para actuar contra infracciones de medidas de lucha antitabáquica.

INTERVENCIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

20. Se invita a la COP a que tome nota del presente informe y proporcione orientación adicional.

= = =