



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

FCTC/COP/10/6  
19 de mayo de 2023

Décima reunión  
Panamá (Panamá), 20-25 de noviembre de 2023  
Punto 6.1 del orden del día provisional

---

# Aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS (Reglamentación del contenido de los productos de tabaco y de la divulgación de información sobre los productos de tabaco)

## Informe del Grupo de Expertos

### Finalidad del documento

De conformidad con la decisión FCTC/COP9(2), el presente informe se vuelve a presentar a la Conferencia de las Partes (COP) en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS), sin cambios con respecto al documento FCTC/COP/9/6. En el presente documento se ofrece una visión general de la labor, las observaciones clave y las recomendaciones del Grupo de Expertos establecido para examinar las razones de la escasa aplicación de los artículos 9 y 10 del Convenio, de conformidad con la decisión FCTC/COP8(21).

### Intervención de la Conferencia de las Partes

Se invita a la COP a tomar nota del presente informe y proporcionar orientaciones adicionales.

Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Todos los ODS; en particular, el ODS 3 y las metas 3.a y 3.4.

Punto conexo del plan de trabajo y presupuesto: Ninguno.

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

Documentación conexas: FCTC/COP/9/6 y el informe titulado *Meeting of the Expert Group on Articles 9 and 10 of the WHO FCTC* (COP9, información adicional); FCTC/COP/10/5 y FCTC/COP/10/7.

## ANTECEDENTES

1. En los artículos 9 y 10 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) se establecen obligaciones para las Partes en relación con la reglamentación del contenido de los productos del tabaco y de la divulgación de información sobre los productos de tabaco, respectivamente. De conformidad con las decisiones FCTC/COP1(15) y FCTC/COP2(14) de la primera y segunda reuniones de la Conferencia de las Partes (COP) en el CMCT de la OMS se estableció un grupo de trabajo para la elaboración de directrices destinadas a la aplicación de los artículos 9 y 10 del Convenio. Las directrices elaboradas por el Grupo de Trabajo fueron adoptadas por la cuarta reunión de la COP en la decisión FCTC/COP4(10) en 2010, pero se calificaron de «parciales» ya que algunas partes de las directrices no estaban completas. En las decisiones FCTC/COP5(6) en 2012 y FCTC/COP7(14) en 2016, el Grupo de Trabajo propuso a la COP la inclusión de texto adicional. A pesar de ello, a día de hoy todavía no se han completado algunas secciones.

2. Mediante la decisión FCTC/COP8(21), la COP suspendió el mandato del Grupo de Trabajo hasta la novena reunión y pidió a la Secretaría del Convenio que estableciera un grupo de expertos para examinar las razones de la escasa aplicación de los artículos 9 y 10 del Convenio, y de las directrices parciales conexas, por las Partes. Desde la entrada en vigor del Convenio, un número cada vez mayor de Partes ha avanzado en la aplicación de los artículos 9 y 10; con todo, esos artículos han permanecido entre los más difíciles de aplicar.<sup>1</sup>

## FUNCIONAMIENTO DEL GRUPO DE EXPERTOS: METODOLOGÍA, PROCESO Y LIMITACIONES

3. Se pidió al Grupo de Expertos establecido de conformidad con la decisión FCTC/COP8(21) que:

- a) proporcionara un análisis detallado de los factores que impiden la aplicación de los artículos 9 y 10 y las directrices parciales conexas, incluida la adopción de métodos de análisis que se especifican en esa decisión;
- b) describiera la metodología utilizada para alcanzar sus conclusiones y las limitaciones de su estudio;
- c) seleccionara y presentara experiencias positivas de las Partes para hacer frente a obstáculos en la aplicación de dichos artículos y las directrices parciales conexas, y ejemplos de cooperación internacional satisfactoria en ese sentido, y
- d) preparara un informe para su presentación a la novena reunión de la COP que abarcara los puntos anteriores y en el que se recomendaran opciones sobre cómo podría utilizar la COP las conclusiones obtenidas.

4. La Secretaría del Convenio, bajo la orientación de la Mesa, estableció el Grupo de Expertos, compuesto por 12 expertos designados por las Partes, cinco informantes clave, los presidentes de la Red de Laboratorios de Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (TobLabNet) y del Grupo de Estudio de la OMS sobre la Reglamentación de los Productos de Tabaco (TobReg), un representante de la OMS y dos representantes de organizaciones de la sociedad civil acreditados como observadores ante la COP. El Grupo de Expertos llevó a cabo su trabajo principalmente en su reunión en los Países Bajos del 21 al 22 de noviembre de 2019.

5. En cuanto a la metodología utilizada por el Grupo de Expertos, a fin de facilitar las deliberaciones, la Secretaría del Convenio encargó un informe centrado en los obstáculos que impiden la aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS y en recopilar mejores prácticas y experiencias positivas de las Partes para hacer frente a esos obstáculos. Ese análisis se basó en la información comunicada por las Partes en el ciclo de presentación de informes de 2018, y más recientemente, así como en un cuestionario

---

<sup>1</sup> Informe sobre los progresos mundiales en la aplicación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco de 2018, disponible en <https://fctc.who.int/publications/m/item/2018-global-progress-report>.

*ad hoc* y en otros recursos disponibles. El Grupo de Expertos utilizó el informe como documento de antecedentes para su reunión. También examinó las conclusiones, y sus deliberaciones contribuyeron a la actualización del informe.

6. Para preparar la reunión, se pidió a los miembros del Grupo de Expertos que elaborasen una presentación sobre las experiencias y dificultades de aplicación relacionadas con los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS en los países y regiones representados por ellos. También se invitó a informantes clave y a los demás participantes a preparar intervenciones. Los métodos de trabajo de la reunión consistieron en presentaciones y debates en grupos pequeños y sesiones plenarios.

7. Los expertos se encontraron con algunas limitaciones en el desempeño de su trabajo. En primer lugar, los expertos señalaron la necesidad de obtener más información sobre la aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS para poder realizar una evaluación más amplia. Debería alentarse a las Partes a presentar respuestas a preguntas adicionales sobre la utilización de las directrices de aplicación aprobadas por la COP. En particular, se necesita más información para comprender mejor cómo y a qué nivel los países están elaborando leyes o reglamentos, y cómo están aplicando, haciendo cumplir o supervisando esas leyes. En segundo lugar, podría estudiarse la posibilidad de elaborar cuestionarios *ad hoc* para reflexionar sobre los acontecimientos más recientes.

## **FACTORES QUE IMPIDEN LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 9 Y 10 DEL CMCT DE LA OMS**

8. El Grupo de Expertos examinó los factores que impiden la aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS y de las directrices parciales conexas. Los expertos clasificaron los obstáculos a la aplicación en cinco categorías, a saber:

a) *Comprensión de los requisitos previstos en los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS:* en primer lugar, los reguladores, las instancias normativas y las organizaciones no gubernamentales no conocen o no comprenden debidamente las posibles consecuencias y el efecto que los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS tienen en una estrategia integral de control del tabaco, lo que hace que se preste menos atención a esos artículos. A menudo se cree equivocadamente que la aplicación de esos artículos consiste únicamente en realizar pruebas de laboratorio. La información práctica sobre cómo aplicar la reglamentación de los productos del tabaco también es inadecuada. En segundo lugar, algunas disposiciones de los artículos 9 y 10 se perciben como muy complejas, y su interpretación y posterior comunicación se consideran problemáticas. Así lo perciben también muchos puntos focales del CMCT de la OMS y funcionarios gubernamentales. Por último, el no comprender debidamente la información técnica compleja dificulta la aplicación de los métodos de ensayo y normas existentes, que todavía no se han recomendado, desarrollado y convertido en parte de las directrices parciales, según proceda.

b) *Capacidad técnica y recursos humanos:* la capacitación, conocimientos y experiencia inadecuados del personal encargado del control del tabaco, y la reducción del número de empleados en esa esfera, son obstáculos en la aplicación de esos artículos. Muchos países informan de la falta de personal cualificado para analizar los productos del tabaco y de laboratorios de ensayo. Las Partes sin laboratorios nacionales también tienen dificultades para acceder a laboratorios de otros países. Además, la falta de capacidad de análisis de productos distintos de los cigarrillos y de productos de tabaco y nicotina novedosos supone un nuevo problema.

c) *Necesidades financieras:* en general, la falta de fondos, o la irregularidad en su disponibilidad, para el control del tabaco en algunos países tiene repercusiones en la aplicación de

los artículos 9 y 10. Los costos de aplicación y la falta de capacidad técnica destinada a esas esferas en muchas Partes se consideran obstáculos importantes. En concreto, el elevado costo que supone establecer un laboratorio nacional podría suponer un obstáculo para realizar el seguimiento de la legislación vigente y la revisión de la información recibida de la industria tabacalera.

*d) Dificultades jurídicas y de política:* la reglamentación de los productos del tabaco es un área en la que la industria tabacalera a menudo amenaza con denuncias y demandas. Además, todos los problemas enumerados en los puntos *a)*, *b)* y *c)* podrían sumarse a la falta de voluntad política para aplicar los artículos 9 y 10, lo que daría lugar a una falta de legislación o reglamentos nacionales y de normas de aplicación. Por otra parte, la falta de conocimientos entre legisladores y jueces sobre el efecto del consumo del tabaco en la salud pública —y sobre las tácticas que la industria tabacalera utiliza para socavar las medidas de control del tabaco— conduce a políticas y decisiones judiciales menos eficientes que no favorecen este control.

*e) Interferencia de la industria tabacalera:* se trata de un factor problemático, especialmente debido a la falta de experiencia entre funcionarios gubernamentales para hacer frente a los intentos de interferencia en una esfera tan compleja y desconocida para ellos. Las Partes tienen dificultades repetidamente para obtener información de la industria tabacalera, especialmente sobre aspectos que podrían facilitar la aplicación de medidas de reglamentación de productos. La industria tabacalera y los grupos asociados a ella con objetivos aparentemente diferentes continúan ejerciendo presión sobre las autoridades para que se opongan a las leyes por las que se reglamentan los productos de tabaco.

## OBSERVACIONES CLAVE Y EXPERIENCIAS POSITIVAS

9. Para hacer frente a los problemas planteados en el párrafo 8 *supra*, el Grupo de Expertos examinó experiencias positivas para proponer posibles soluciones con las que mejorar la aplicación de los artículos 9 y 10. Se elaboraron propuestas concretas para hacer frente a los problemas descritos anteriormente con miras a ayudar a la COP a elaborar medidas en el futuro con las que promover la aplicación de esos artículos.

*a) Comprensión de los requisitos previstos en los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS:* es fundamental que los requisitos de esos artículos queden muy claros para evitar ideas equivocadas y conceptos erróneos. La promoción y defensa de la aplicación deben llevarse a cabo mediante campañas, talleres, seminarios web y notas de políticas sencillas. Además, debería actualizarse y publicarse periódicamente una lista de las Partes que han aplicado las medidas específicas previstas en los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS, y de las que han utilizado las directrices parciales conexas.

*b) Capacidad técnica y recursos humanos:* se necesitan instrumentos prácticos adicionales para dar a conocer el problema y mejorar la capacidad técnica de reglamentación de productos, así como medidas para promover y facilitar la utilización de los instrumentos existentes y la creación de una guía práctica de aplicación. Como no todas las Partes necesitan tener sus propios laboratorios nacionales, se precisa una mayor coordinación en las regiones, algo que podría conseguirse a través de las redes existentes (TobLabNet de la OMS). El costo de las pruebas y el transporte de muestras debería tenerse en cuenta en los reglamentos y ser asumido por la industria tabacalera.

*c) Necesidades financieras:* es necesario que queden claros los costes asociados a la aplicación de los artículos 9 y 10, y que se elabore una hoja de ruta con presupuestos sobre su aplicación. Deberían darse a conocer las lecciones extraídas de la aplicación de esos artículos y

las prácticas documentadas, incluidos sus costos y la forma en que estos podrían recaer en la industria tabacalera y los minoristas. La industria tabacalera debería asumir los costos de la aplicación de esos artículos, y para ello podría utilizarse una tasa concreta como las enumeradas en el apéndice 1 de las directrices parciales. Debería poder contarse con contribuciones financieras especiales de las Partes y de donantes para aplicar los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS.

d) *Colaboración entre la Secretaría del Convenio, la OMS y las Partes:* la COP debería seguir dando a conocer y promoviendo los métodos de ensayo de la TobLabNet de la OMS para los productos de tabaco. Actualmente se está trabajando en el desarrollo de métodos para el contenido de los líquidos de cigarrillos electrónicos, así como para el contenido y las emisiones de los productos de tabaco calentado. Esa red y sus miembros podrían ayudar a desarrollar nuevas capacidades nacionales de ensayo o a fortalecer las existentes. La OMS debería elaborar procedimientos operativos normalizados para analizar los productos de tabaco sin humo. Y debería elaborarse un modelo de negocio con soluciones financieras sostenibles para apoyar el trabajo sobre los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS, de conformidad con la decisión FCTC/COP7(25) y la *Estrategia Mundial para Acelerar el Control del Tabaco: Promover el Desarrollo Sostenible mediante la Aplicación del CMCT de la OMS 2019-2025*, adoptada por la COP8.

e) *Colaboración internacional:* la OMS, la Secretaría del Convenio, la TobLabNet de la OMS o una combinación de esos agentes deberían llevar a cabo una evaluación de las necesidades relativas a la capacidad de ensayo y de los laboratorios. Es fundamental la colaboración y el intercambio de conocimientos entre las Partes y las regiones mediante la promoción de ejemplos exitosos de aplicación. Las organizaciones regionales de integración económica deberían participar en la elaboración de políticas regionales para la aplicación de esos artículos. La aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible debería utilizarse como plataforma para integrar la aplicación del CMCT de la OMS con el fortalecimiento del control de las enfermedades no transmisibles. Las Partes deben asociarse para visitar diversos laboratorios con miras a conocer y dar a conocer modelos operativos.

10. Durante los debates de la reunión del Grupo de Expertos también se debatieron algunas otras cuestiones relativas a la aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS. Como las dificultades y las soluciones propuestas hacen referencia a necesidades y oportunidades sobre la recopilación de datos, el intercambio de estos, la comunicación, la asistencia técnica, la creación de capacidad y otros tipos de compromisos entre las Partes, los miembros del Grupo de Expertos recomendaron el establecimiento de un centro de intercambio de conocimientos para los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS. Un centro de intercambio de conocimientos dedicado a la reglamentación de productos podría servir de punto central para recopilar datos y generar información, así como para apoyar la creación de capacidad y hacer frente a los problemas relacionados con la aplicación de los artículos 9 y 10.

11. Teniendo en cuenta la capacidad actual de los centros colaboradores de la OMS de prestar apoyo en cuestiones relacionadas con la reglamentación de productos, de la mano de redes mundiales como el TobReg, la TobLabNet y el Foro Mundial de Organismos de Reglamentación del Tabaco (GTRF), todos ellos de la OMS, sería necesario aumentar la coordinación entre los diversos interesados directos para asegurar la acción coordinada y mejorar la eficiencia.

## RECOMENDACIONES DEL GRUPO DE EXPERTOS

12. Sobre la base de lo que antecede se presenta a continuación un resumen de las principales observaciones y recomendaciones que el Grupo de Expertos desea proponer a la COP para su examen.

a) La reglamentación de los productos de tabaco es un instrumento poderoso que podría ayudar a reducir el consumo del tabaco haciendo esos productos menos atractivos y apetecibles. La reglamentación de productos debería formar parte de cualquier estrategia, plan o programa integral de control del tabaco.

b) La documentación obtenida a partir de las mejores prácticas y de las lecciones extraídas por las Partes en relación con su labor de aplicación —y al hacer frente a carencias y obstáculos— puede impulsar aún más la reglamentación de los productos de tabaco.

c) La promoción y la asistencia en la aplicación de los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS requiere un planteamiento multifacético y una buena coordinación entre las diversas partes interesadas que podrían prestar esa asistencia, entre ellas la Secretaría del Convenio y sus centros de intercambio de conocimientos pertinentes; la OMS; el TobReg, la TobLabNet, los centros colaboradores (a través de la OMS), el GTRF de la OMS, y la sociedad civil.

d) Las Partes necesitan una comprensión global de los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS, y de su pertinencia para el cambiante mercado del tabaco y el entorno reglamentario, donde aparecen con tanta frecuencia nuevos ingredientes, componentes, emisiones y, a veces, productos totalmente nuevos.

e) El establecimiento de un centro de intercambio de conocimientos dedicado a la reglamentación de productos podría aumentar la visibilidad de los artículos 9 y 10 del CMCT de la OMS, ofrecer su información y asesoramiento a las Partes necesitadas, facilitar y proporcionar una plataforma de cooperación internacional y contribuir a la red existente de centros de intercambio de conocimientos del CMCT de la OMS, incluidos aquellos que dependen en gran medida de los conocimientos técnicos sobre la reglamentación de los productos de tabaco, trabajando en las esferas de los productos de tabaco sin humo y las pipas de agua. Habida cuenta de los conocimientos sobre la aplicación de los artículos 9 y 10 y del estado de esa aplicación, un centro de intercambio de conocimientos beneficiaría a las Partes, aportando liderazgo sobre el tema y proporcionando conocimientos especializados y orientación.

## INTERVENCIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

13. Se invita a la COP a tomar nota del presente informe y proporcionar orientaciones adicionales.

= = =