

NOTA DE ARCHIVO

Segunda reunión del Grupo de Expertos sobre la Aplicación del Artículo 19 del CMCT de la OMS sobre la Responsabilidad

9-11 de octubre de 2024

Sede de la OMS, Ginebra

Apertura de la reunión

1. El presente informe contiene un resumen de las deliberaciones habidas durante la segunda reunión del Grupo de Expertos sobre la Aplicación del Artículo 19 del CMCT de la OMS (Responsabilidad), celebrada de manera presencial (con la participación virtual de un experto y del Asesor Especial de la Secretaría del Convenio).
2. El Presidente recordó que el objetivo de la reunión era trabajar en la elaboración del informe solicitado en la decisión FCTC/COP10(13) de 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 las tres dimensiones del mandato del Grupo de Expertos enunciado en dicha decisión, y acordar los próximos pasos a ese respecto.

Adopción del orden del día provisional

3. El orden del día provisional fue adoptado con una enmienda propuesta por un miembro del Grupo de Expertos (el orden del día, adoptado en su forma enmendada, figura en el anexo del presente informe).

Examen de las cuestiones relacionadas con el mandato del Grupo de Expertos

a) Examen y recopilación de información sobre la práctica que ha evolucionado a nivel de las Partes

i) Presentación de las conclusiones principales de la encuesta sobre la aplicación del artículo 19

4. La Secretaría del Convenio presentó un panorama general de las respuestas a la encuesta recibidas en la fecha de la reunión. En total, se habían recibido 83 respuestas de departamentos gubernamentales y de la sociedad civil en las que estaban representados 62 países. De las respuestas oficiales recibidas de los países acerca del estado de la aplicación del artículo 19, cinco Partes indicaron que habían aplicado plenamente el artículo 19, 34 señalaron que lo habían aplicado parcialmente y siete declararon que no habían adoptado medida alguna, si bien se reconocía que cabía la posibilidad de que las Partes interpretaran de maneras distintas qué entendían por estado de aplicación. Siete países solicitaron una prórroga para presentar sus respuestas.
5. Se presentaron al Grupo de Expertos las conclusiones principales de la encuesta. En lo que respecta a la responsabilidad civil, un número considerable de países indicaron que carecían de legislación en la materia, mientras que varios países con un importante corpus de leyes sobre responsabilidad civil y penal señalaron que, en los últimos años, no se habían presentado casos contra la industria tabacalera. El resultado de las demandas civiles presentadas contra la industria tabacalera había sido desigual. Además, algunos

países indicaron que habían adoptado medidas para introducir una base legislativa y facilitar el acceso a la justicia civil. Los países que respondieron a la encuesta adujeron las siguientes razones para explicar la limitada aplicación del artículo 19 en la esfera de la responsabilidad civil: la falta de sensibilización acerca del artículo 19 y de los instrumentos para aplicarlo, el hecho de que la aplicación del artículo precisaba de una gran cantidad de recursos y de la cooperación entre muchas instituciones, las dificultades para acceder a los tribunales y el poder y la influencia de la industria tabacalera.

6. En cuanto a la responsabilidad penal, los países que respondieron a la encuesta indicaron que se habían presentado casos que estaban relacionados tanto con leyes específicas sobre control del tabaco (restricciones y prohibiciones en materia de ventas e importaciones, prohibiciones y restricciones de productos específicos, restricciones en el empaquetado y etiquetado, etc.) como con el derecho penal en sentido general (en relación, entre otras cosas, con las aduanas y los impuestos especiales, la competencia, la protección del consumidor, las protecciones en el lugar de trabajo y la lucha contra el fraude, la malversación y el blanqueo de dinero). En América Latina también se han iniciado acciones relacionadas con el derecho a la salud y por delitos contra la salud pública. En total, 27 países habían notificado casos o procedimientos de ejecución, muchos de ellos relacionados con el contrabando o la producción de productos de tabaco falsificados. Entre los obstáculos a la aplicación figuraban las deficiencias en el cumplimiento de la legislación en materia de control del tabaco, el largo y arduo proceso para promulgar leyes, cuestiones relacionadas con la responsabilidad extraterritorial y la falta de fondos.

7. En el ámbito de la responsabilidad administrativa, la encuesta mostró que muchos países interpretaban este concepto como una responsabilidad jurídica de índole no penal que daba lugar a sanciones, como multas, advertencias o el cierre del negocio como consecuencia de haber infringido las leyes de control del tabaco. Un miembro del Grupo de Expertos señaló que, aunque el significado de la responsabilidad administrativa podía variar en los países de derecho anglosajón y en los de tradición romanista, los segundos pueden estar más familiarizados con esta interpretación del concepto de responsabilidad administrativa. Esta interpretación también puede ser particularmente útil para abordar los daños ambientales causados por el tabaco.

8. Con respecto a los estudios relativos a la recuperación de los costos en la esfera de la atención de la salud, la encuesta mostró que esos estudios variaban considerablemente en función de cuál fuera su finalidad, que iba desde la evaluación de los costos directos e indirectos de la atención de la salud hasta la formulación de políticas, la tributación y la sensibilización. Si bien las diversas metodologías utilizadas eran científicamente sólidas, la mayoría de los estudios no se centraban en la responsabilidad y no estaban concebidos para propiciar cambios legales o establecer la causalidad: no empleaban lenguaje jurídico, se hacían inferencias con las que pueden que no estén familiarizados ni los abogados, ni los jueces, y los investigadores y los profesionales del derecho a menudo carecían de los conocimientos especializados sobre la manera de garantizar que los estudios tuvieran efectos en el sistema jurídico. La labor del Grupo de Expertos consistiría en colmar esas lagunas explicando el fundamento científico y de qué manera podía utilizarse para promover la responsabilidad.

9. Los países que respondieron a la encuesta también indicaron la existencia de casos contra la industria tabacalera relacionados con las obligaciones ambientales (principalmente, en relación con la deforestación) y con violaciones de los derechos humanos (en relación con la mano de obra infantil, las formas contemporáneas de esclavitud, etc.).

10. En lo que respecta al apoyo que la Secretaría del Convenio podía prestar para fortalecer la aplicación del artículo 19, los países que respondieron a la encuesta indicaron que habría que traducir a los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas el conjunto de herramientas sobre responsabilidad civil; la Secretaría del Convenio confirmó que la traducción estaba en marcha. La Secretaría del Convenio también podía: crear conciencia entre las Partes acerca de los recursos existentes en relación con el artículo 19, potencialmente

a través de una plataforma en línea específica; seguir monitoreando y recopilando experiencias relacionadas con litigios; proporcionar directrices y recomendaciones específicas sobre la aplicación del artículo 19; prestar más apoyo en las reclamaciones extraterritoriales contra las empresas tabacaleras de alcance mundial; crear capacidad en las Partes para aplicar y actualizar la legislación, incluidos los recursos financieros, y fortalecer la capacidad del poder judicial, y redoblar la cooperación entre las Partes mediante el fortalecimiento del intercambio de información y de experiencias.

11. En su análisis de los resultados de la encuesta, los expertos coincidieron en que las respuestas de la encuesta tal vez no siempre reflejaban plenamente la realidad del control del tabaco en los países y que cabía la posibilidad de que no todos los países que habían respondido a la encuesta entendieran el artículo 19 de la misma manera o reconocieran su alcance, en vista de los distintos sistemas jurídicos, contextos nacionales y niveles de aplicación. Los países que habían informado de la aplicación total o parcial del artículo 19 no siempre disponían de la legislación y las políticas en vigor necesarias por falta de recursos, información y mecanismos de cumplimiento. La voluntad política también desempeñaba un papel fundamental en la aplicación efectiva del artículo 19.

12. Los expertos debatieron la necesidad de proporcionar a las Partes una cartera de opciones que pudieran utilizarse para fortalecer la aplicación del artículo 19, sobre la base de una interpretación amplia de la responsabilidad con arreglo a ese artículo, con el objetivo general de fortalecer los sistemas jurídicos y facilitar el acceso a ellos. La cartera podría incluir una gama de opciones que abarcaran los sistemas de derecho anglosajón y de tradición romanista, los procesos judiciales y extrajudiciales (por ejemplo, en materia de medio ambiente, derechos humanos o responsabilidad administrativa relacionada con la tributación), los litigios públicos y privados y los entornos de ingreso alto, mediano y bajo, incluidas las primeras medidas para las Partes que no habían comenzado a aplicar el artículo 19. También podrían presentarse las posibles ventajas y riesgos de las distintas opciones, en particular cualquier riesgo relacionado con los recursos y el riesgo de sufrir intimidación por parte de la industria tabacalera.

13. Además, los expertos señalaron que lo que constituía un litigio exitoso podía diferir en función del contexto. En consecuencia, también era importante considerar el resultado previsto del litigio desde el punto de vista de la sentencia, la cuantía de la compensación, la posibilidad de obligar a la industria a introducir cambios en sus prácticas, la ampliación de las políticas de control del tabaco y la creación de conciencia acerca de cuestiones relacionadas con el control del tabaco. También era de suma importancia garantizar la aplicación efectiva del resultado del litigio.

ii) Estudios de caso escogidos

14. Distintos oradores invitados presentaron al Grupo de Expertos los siguientes estudios de caso:
- André Lespérance presentó las dos demandas colectivas en curso contra compañías tabacaleras que habían comenzado en Quebec (Canadá) en 1998;
 - Wanda de Kanter presentó una acción penal interpuesta contra las empresas tabacaleras del Reino de los Países Bajos, que también había incluido una amplia campaña publicitaria;
 - Hugo Lévy presentó distintos casos contra empresas tabacaleras presentados por el *Comité National contre le Tabagisme* de Francia;
 - Davi Bressler presentó el litigio iniciado contra las empresas tabacaleras por la Procuraduría General de la República (Brasil);
 - Sungkyu Lee presentó el litigio iniciado contra las empresas tabacaleras por el Servicio Nacional del Seguro de Enfermedad (NHIS) de la República de Corea.

b) Formulación de opciones para que las Partes detecten y contrarresten los esfuerzos de la industria tabacalera encaminados a eludir los regímenes de responsabilidad aplicables o a socavar el control del tabaco

15. Los expertos comenzaron el debate sobre este punto del orden del día examinando las distintas tácticas que emplea la industria tabacalera para eludir los regímenes de responsabilidad aplicables o para socavar el control del tabaco. Señalaron que muchas de las tácticas de la industria tabacalera relacionadas con los litigios (como demorar estos procedimientos o aumentar su complejidad) se habían tratado ampliamente en informes anteriores del grupo de expertos y centraron su debate en las tácticas, entre ellas:

- la reestructuración empresarial, que planteaba cuestiones jurisdiccionales;
- las medidas relacionadas con la insolvencia, que se utilizaban en algunos ordenamientos para retrasar los procedimientos e impedir o retrasar el pago de compensaciones; y
- la responsabilidad social empresarial y las iniciativas de cabildeo, como la financiación por parte de la industria tabacalera de fundaciones que trabajan en la esfera del control del tabaco y el aumento de la participación en el sector de la salud en determinados países, de modo que las empresas del ámbito del control del tabaco se presentan como defensoras del control del tabaco.

16. A continuación, los expertos examinaron las posibles opciones para responder a esas iniciativas de la industria tabacalera y anticiparse a ellas. Estas opciones incluían, entre otras:

- fortalecer la jurisdicción extraterritorial y presentar litigios contra las empresas matrices en el lugar donde tienen su sede, basándose en los ejemplos de países como el Brasil y el Canadá;
- garantizar una mayor cooperación en torno a la cuestión de la aplicación de la ley, en particular creando conciencia acerca de los mecanismos internacionales existentes;
- velar por que existan mecanismos nacionales, por ejemplo, creando tribunales administrativos u otorgando a los ya existentes la potestad de imponer sanciones y medidas correctivas por violaciones de los derechos humanos o del derecho ambiental cometidas por la industria tabacalera;
- aumentar la participación de los representantes de salud pública en las conversaciones sobre acuerdos, entre otras cosas elaborando orientaciones para garantizar que esas negociaciones no socaven los esfuerzos generales en materia de control del tabaco;
- reforzar el papel de la sociedad civil en los procesos de litigio –basándose, por ejemplo, en el estudio de caso de Francia–, en particular reforzando el papel de las intervenciones *amicus curiae*;
- imponer mayores obligaciones en materia de presentación de informes a la industria tabacalera, por ejemplo, sobre los flujos financieros y las estructuras empresariales, así como sobre cuestiones relacionadas con la responsabilidad social empresarial, así como ambientales, sociales y de gobernanza;
- garantizar una mejor protección de los denunciantes de irregularidades y de quienes monitorean a la industria tabacalera, en particular promulgando la legislación pertinente;
- fortalecer las obligaciones en materia de divulgación, especialmente en relación con las entidades financiadas por la industria tabacalera y con la asignación de fondos procedentes de iniciativas de control del tabaco;
- permitir el monitoreo de la industria tabacalera y facilitar el acceso a la información y los datos de este monitoreo, así como sensibilizar al respecto;
- crear conciencia pública acerca de los litigios relacionados con la industria tabacalera para, entre otras cosas, fortalecer el apoyo público y prevenir la información errónea.

17. Durante el debate, los expertos también consideraron la importancia de garantizar que las sentencias contra la industria tabacalera fueran contundentes y de obligado cumplimiento. Sería útil proporcionar orientaciones a las Partes a ese respecto, así como sobre las imposiciones extrajudiciales que podrían incluirse en los acuerdos y sobre las opciones disponibles al margen de la indemnización y la recuperación.

18. Los expertos señalaron que, si bien era evidente que era fundamental contar con una legislación sustantiva sólida, también lo era la necesidad de establecer y mantener un sistema de justicia civil accesible

y eficaz. Varios expertos insistieron asimismo en la importancia de la promoción de la salud pública para crear conciencia sobre las prácticas de la industria tabacalera y sobre los beneficios potenciales de litigar y otros mecanismos para obligar a la industria a rendir cuentas y reducir y poner de relieve los daños del tabaco.

19. Varios expertos hicieron hincapié en el vínculo entre el artículo 19 y el artículo 5.3 del CMCT de la OMS, que también está relacionado con la cuestión de la responsabilidad y respecto del cual, por lo tanto, los gobiernos deberían adoptar medidas. Varios expertos hicieron referencia a la decisión FCTC/COP8(18) y a la manera como las Partes podrían utilizarla para fortalecer sus regímenes de responsabilidad.

20. Los expertos sugirieron que se podía aprender mucho de otros sectores, como el medioambiental y el de los derechos humanos.

Posible desarrollo de una metodología para estimar o cuantificar los costos en materia de atención de la salud causados por el consumo de tabaco

i) Información actualizada sobre la contratación de un consultor a través de la Universidad de Bath

21. Se informó al Grupo de Expertos de que se examinaría la solicitud de un equipo diverso de consultores. En las próximas semanas se mantendrían conversaciones acerca de los consultores, su mandato y los aspectos logísticos de su labor. Los productos de los consultores se enviarían a la Universidad de Bath, que a su vez los presentaría al Grupo de Expertos para que orientaran la labor del grupo.

Próximos pasos

Esquema del informe a la COP

22. El Presidente propuso un esquema para el informe que el Grupo de Expertos debía presentar a la COP, que constaba de las siguientes secciones:

- antecedentes sobre el establecimiento, el mandato y las reuniones del Grupo de Expertos;
- examen de la labor realizada por el anterior grupo de expertos sobre la aplicación del artículo 19;
- examen sobre la práctica que ha evolucionado a nivel de las Partes y recopilación de información al respecto, teniendo en cuenta los trabajos en curso en los foros internacionales pertinentes, incluido un resumen de las respuestas a la encuesta, estudios de caso y una evaluación de la práctica actual;
- opciones para que las Partes detecten y contrarresten los esfuerzos de la industria tabacalera destinados a eludir los regímenes de responsabilidad aplicables o a socavar el control del tabaco, incluido un panorama general de las iniciativas de la industria en ese sentido;
- posible elaboración de una metodología para estimar o cuantificar los costos en materia de atención de la salud causados por el consumo de tabaco, con información sobre los enfoques científicos que se utilizan actualmente y su valor para determinar la pérdida legal y la causalidad, así como una explicación al respecto;
- recomendaciones del Grupo de Expertos;
- medidas que se invita a adoptar a la COP.

23. En sus deliberaciones sobre el esquema propuesto, los expertos destacaron la importancia de garantizar que el informe ofreciera opciones tanto para las Partes que no habían comenzado a aplicar el artículo 19 como para aquellas que ya estaban en una fase más avanzada de la aplicación. También era importante garantizar que el informe fuera accesible a un público diverso, que incluyera tanto a expertos en salud pública como a juristas. El informe debería abordar la noción de acceso a la justicia, especialmente

en relación con los países de ingreso bajo y mediano. Habría que establecer distinciones entre las recomendaciones a corto y largo plazo y entre las opciones judiciales y extrajudiciales.

24. Los expertos convinieron en que el esquema propuesto se enviara por correo electrónico para que pudieran hacer aportaciones adicionales en los días siguientes.

Distribución de tareas y reparto del trabajo

25. Los miembros del Grupo de Expertos acordaron compartir la tarea de redactar el informe para la COP, y se asignaron secciones específicas a distintos expertos para que se ocuparan de ellas. Se invitó a todos los miembros del Grupo de Expertos a que presentaran, para incluirlos en el informe, estudios de caso recientes, en particular relacionados con la responsabilidad penal o la cooperación internacional, que se basaran en la labor del grupo de expertos anterior. El Presidente dirigiría la recopilación del informe.

Calendario de la labor del Grupo de Expertos

26. Después de examinar el calendario de trabajo propuesto, el Grupo de Expertos decidió que:
- los expertos presentaran los estudios de caso y las secciones del informe que se les habían asignado a más tardar el 30 de noviembre de 2024;
 - el Presidente dirigiera la recopilación del informe y distribuyera un primer borrador entre los expertos a más tardar el 31 de enero de 2025;
 - los expertos tuvieran hasta el 14 de febrero de 2025 para formular sus observaciones sobre el primer borrador del informe;
 - el Presidente dirigiera la revisión del informe y distribuyera la versión definitiva de este entre los expertos a más tardar el 14 de abril de 2025;
 - a fin de garantizar que el mandato del Grupo de Expertos concluyera con éxito, la tercera reunión del Grupo de Expertos se celebrara del 29 de abril al 1 de mayo de 2025, con una fuerte preferencia por una reunión presencial en la Sede de la OMS, en Ginebra.

Otros asuntos

27. La Secretaría del Convenio proporcionó información actualizada acerca de la labor del Grupo de Expertos sobre medidas prospectivas de control del tabaco (en relación con el artículo 2.1 del CMCT de la OMS) y sobre la preparación del informe por parte de la Secretaría del Convenio, conforme a lo solicitado en la decisión FCTC/COP10(14), relativo a las opciones reglamentarias con respecto a la prevención y el manejo de los residuos generados por la industria tabacalera y sus productos, incluidos plásticos utilizados en la fabricación de productos del tabaco y sus envases.

Clausura de la reunión

28. El Presidente dio las gracias a los participantes por sus aportaciones y clausuró la reunión.

ANEXO

Orden del día

1. Apertura de la reunión
2. Adopción del orden del día
3. Examen de las cuestiones relacionadas con el mandato del Grupo de Expertos
 - a) Examen y recopilación de información sobre la práctica que ha evolucionado a nivel de las Partes, teniendo en cuenta los trabajos en curso en los foros internacionales pertinentes
 - i) Presentación de las conclusiones principales de la encuesta sobre la aplicación del artículo 19
 - ii) Estudios de caso escogidos (oradores invitados del Canadá, el Brasil, Corea, Francia y los Países Bajos)
 - b) Formulación de opciones para que las Partes detecten y contrarresten los esfuerzos de la industria tabacalera encaminados a eludir los regímenes de responsabilidad aplicables o a socavar el control del tabaco
 - c) Posible desarrollo de una metodología para estimar o cuantificar los costos en materia de atención de la salud causados por el consumo de tabaco
 - i) Información actualizada sobre la contratación de un consultor a través de la Universidad de Bath
4. Próximos pasos
 - a) Esquema del informe a la COP
 - b) Distribución de tareas y reparto del trabajo
 - c) Calendario de la labor del Grupo de Expertos
 - i) Tercera reunión del Grupo de Expertos en abril de 2025 (posiblemente presencial)
5. Otros asuntos
6. Clausura