

Expansión de la industria tabacalera y contrabando: retos para la salud pública en los países en desarrollo

Pedro Enrique Armendares, M en C,⁽¹⁾ Luz Myriam Reynales Shigematsu Dr en C.⁽²⁾

Armendares PE, Reynales Shigematsu LM.
Expansión de la industria tabacalera y contrabando:
retos para la salud pública en los países en desarrollo.
Salud Publica Mex 2006;48 suppl 1:S183-S189.

Armendares PE, Reynales Shigematsu LM.
Expansion of the tobacco industry and smuggling:
Challenges for public health in developing countries.
Salud Publica Mex 2006;48 suppl 1:S183-S189.

Resumen

La industria tabacalera multinacional, siempre en busca de nuevos mercados, ha realizado una agresiva expansión hacia naciones de ingreso medio y bajo. Al mismo tiempo se ha producido un marcado incremento en el contrabando de tabaco, especialmente de cigarrillos. Ese contrabando provoca graves pérdidas fiscales a los gobiernos de todo el mundo, erosiona las políticas de control del tabaco e incentiva a la delincuencia organizada internacional. Por otro lado, el contrabando provoca incrementos en el consumo y la demanda de tabaco, los cuales benefician a las tabacaleras. Más aún, existe evidencia de que la industria tabacalera internacional ha propiciado el contrabando de cigarrillos e incluso ha participado directamente en el mismo. Al mismo tiempo, realiza costosas campañas de cabildeo entre los gobiernos para combatir los impuestos y favorecer sus intereses. Los estudios académicos y la evidencia empírica demuestran que es posible avanzar en el control del tabaquismo mediante el incremento de las tasas fiscales sin provocar incrementos significativos en el contrabando. Para ello es necesario combatir este delito mediante acciones y controles multilaterales como los que fueron establecidos en el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), el cual presenta las bases para enfrentar el contrabando mediante un enfoque internacional y global. También es necesario aumentar radicalmente las penas judiciales al contrabando y hacer responsable a la industria tabacalera, incluyendo fabricantes y distribuidores, por el destino final de sus exportaciones.

Palabras clave: control del tabaco; contrabando de tabaco; industria tabacalera

Abstract

The international tobacco industry, in its constant quest for new markets, has expanded aggressively to middle- and low-income nations. At the same time there has been a marked increase in tobacco smuggling, especially of cigarettes. Smuggling produces serious fiscal losses to governments the world over, erodes tobacco control policies and is an incentive to international organized crime. In addition, smuggling results in increased demand for and consumption of tobacco, which in turn benefits the tobacco companies. Moreover, there is evidence indicating that the international tobacco industry has instigated cigarette smuggling and has participated directly in these activities, while at the same time carrying out costly lobbying campaigns to pressure governments against tax increases and to promote their own interests. Academic studies and empirical evidence show that tobacco control can be promoted through high tax rates without causing significant increases in smuggling. To achieve this tobacco smuggling must be attacked through the use of strategies including multilateral controls and actions such as those included in the Framework Convention on Tobacco Control, which establishes the basis for combating smuggling through an international, global approach. It is also necessary to increase the penalties for smuggling and to make the tobacco industry, including producers and distributors, responsible for the final destination of their exports.

Key words: tobacco control; tobacco smuggling; tobacco industry

(1) Investigador independiente.

(2) Instituto Nacional de Salud Pública. Cuernavaca, Morelos, México.

Fecha de aprobado: 20 de febrero de 2006

Solicitud de sobretiros: Mtro. Pedro Enrique Armendares. Km. 107, Ctra. Tijuana-Ensenada, 22860. Ensenada, Baja California, México.
Correo electrónico: nanuc@mac.com

La disminución en el consumo de cigarrillos en las naciones más industrializadas y los esfuerzos para incrementar sus ganancias han llevado a las compañías tabacaleras a buscar nuevos mercados en naciones de ingreso medio y bajo, especialmente en Europa Oriental y Asia pero también en África y América Latina.¹ El alcance global de la industria es impulsado por sus gigantescos presupuestos y ha sido fomentado por la creciente liberalización en el comercio internacional, incluyendo los acuerdos multilaterales* y regionales que reducen las barreras arancelarias y no arancelarias a todo tipo de productos, tales como el tabaco.²

La agresiva expansión internacional de las tabacaleras coincide con una tendencia a la concentración en cuatro enormes corporaciones que dominan 75% del mercado mundial: las multinacionales Philip Morris (que desde 2003 cambió su nombre a Altria), British American Tobacco (BAT) y Japan Tobacco International (JTI), y el monopolio estatal chino China National Tobacco. Ese dominio permite a las multinacionales actuar con mayor flexibilidad sobre el nuevo mercado global y aprovechar la falta de políticas de control de tabaco o la no aplicación rigurosa de las mismas. Las tabacaleras promueven el consumo diario entre los fumadores y realizan campañas dirigidas específicamente a grupos no fumadores o especialmente vulnerables, incluyendo mujeres y menores de edad.¹

Una tercera tendencia del mercado global de tabaco controlado por las multinacionales ha sido el aumento en el contrabando, práctica que permite evadir barreras como los impuestos, las restricciones a las importaciones o la existencia de monopolios estatales.³

Consecuencias del contrabando de tabaco

El tabaco es el producto legal que más se contrabandea en el ámbito internacional.⁴ El contrabando ocurre en todas las regiones del mundo y es un problema complejo con graves consecuencias para todas las sociedades. Se estima que uno de cada tres cigarrillos que se venden en el mundo es de contrabando.⁵ En 2002, según estimaciones del Banco Mundial, este mercado era de 355 mil millones de cigarrillos.⁶ Las naciones de todo el mundo dejan de recibir entre 25 y 30 mil millones de dólares cada año como resultado del contrabando,⁷ sin contar los recursos que dedican a combatirlo.⁸

* El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por ejemplo, eliminó los impuestos al comercio de tabaco entre Canadá, Estados Unidos y México, y el régimen podría extenderse a todo el continente si se alcanza el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas.

El contrabando de tabaco erosiona la salud pública ya que, al reducir los precios, elimina uno de los principales incentivos para no fumar, especialmente entre los jóvenes y los grupos de menos ingreso que tienden a ser más sensibles al precio.^{7,9} El contrabando incrementa la demanda de tabaco y permite burlar las normas asociadas con la venta de cigarrillos tales como advertencias sobre el riesgo de fumar.¹⁰ También permite evadir restricciones como la prohibición de la venta a menores, lo que incentiva a los comerciantes legítimos a hacer lo mismo.¹⁰

La delincuencia organizada tiene una participación creciente en el contrabando de tabaco, el cual arroja ganancias similares a las del tráfico de heroína o cocaína pero conlleva penas mucho menores y permite además lavar grandes cantidades de dinero.¹¹

Finalmente la existencia del contrabando genera grandes presiones sobre los gobiernos –con frecuencia provocadas por la propia industria– para no aumentar o para reducir los impuestos al tabaco, con graves consecuencias fiscales y de salud.¹⁰

Un caso paradigmático es el de Canadá,¹² donde al principio de la década de los años noventa la industria tabacalera lanzó una intensa campaña de publicidad y cabildeo en contra de los impuestos aplicados por el gobierno canadiense, los cuales habían contribuido a una disminución cercana a 43% en el consumo per cápita.¹⁰ La campaña achacaba a los altos impuestos un marcado incremento en el contrabando, y en 1994 el gobierno federal de Canadá y varias provincias cedieron a las presiones y redujeron sus respectivos impuestos en un intento por limitar el mercado ilegal.¹⁰ En los años siguientes el consumo de cigarrillos per cápita aumentó marcadamente en las provincias en las que se redujeron los impuestos, y para 1998 el erario canadiense había perdido cinco mil millones de dólares debido al contrabando al cual las tabacaleras no eran ajenas, como se discute más adelante.¹²

Las facetas del contrabando

El contrabando de tabaco es un fraude basado en la evasión de impuestos que puede realizarse de diversas maneras. El contrabando en pequeña o mediana escala (*bootlegging*) suele ser practicado por individuos y pandillas que llevan cigarrillos de regiones o países con bajos impuestos y bajos precios a regiones o países cercanos en los que los impuestos y precios son mayores. Esta actividad representa una proporción pequeña del contrabando mundial de cigarrillos, si bien puede generar ganancias relativamente grandes para quienes la realizan.^{10,13}

El contrabando organizado a gran escala implica el transporte, la distribución y la venta de enormes cantidades de cigarrillos y otros productos de tabaco y suele ser operado por organizaciones criminales.⁸ Se beneficia de la falta de control sobre el movimiento internacional de cigarrillos libres de impuestos⁸ y se basa en un sistema relativamente sofisticado de distribución local.⁹ Estas complejas operaciones internacionales son incentivadas por las grandes ganancias, las cuales son comparables a las del narcotráfico. En 2001 un contenedor con 10 millones de cigarrillos, que costaba 200 mil dólares en el mercado internacional, alcanzaba un valor fiscal de entre uno y dos millones de dólares al ser introducido en la Unión Europea (UE).^{8,14}

La manera más frecuente de evitar el pago de impuestos es comprar los cigarrillos “en tránsito” (*in transit*), un sistema de comercio que permite la suspensión temporal de derechos e impuestos para bienes que son transportados por una zona aduanal determinada que no está en el destino final de los bienes. El contrabando ocurre cuando los cigarrillos no llegan a su destino declarado y son vendidos en el mercado negro.^{10,15}

El contrabando de “ida y vuelta” (*roundtripping*) ocurre cuando la diferencia entre los impuestos en países vecinos es relativamente grande. Se ha detectado, por ejemplo, que cargamentos de cigarrillos exportados de Canadá, Brasil y Sudáfrica regresan de contrabando al país de origen sin haber pagado impuestos y son vendidos a los consumidores a precios descontados.¹⁶

El contrabando en gran escala es incentivado por la presencia de contrabando de otros bienes en el destino final, así como por la tolerancia ciudadana hacia esa actividad ilegal.⁸ Las redes de distribución local basadas en ventas callejeras, que son comunes en muchos países en desarrollo como México, incrementan el mayor potencial para el contrabando de tabaco en gran escala.¹⁰ También tiende a aumentar junto con el grado de corrupción de cada país, independientemente de la tasa de impuestos vigente.^{8,16}

El papel de la industria en el contrabando

Las tabacaleras multinacionales insisten en que el contrabando perjudica a su industria porque representa una competencia injusta, afecta a la mercadotecnia y desalienta la inversión.^{17,18}

Sin embargo, la industria se beneficia por la existencia del contrabando cuando éste contribuye a que baje el precio promedio de todos los cigarrillos, con impuestos pagados o no, lo que aumenta las ventas totales.¹⁴ Cuando hay contrabando las tabacaleras siguen obteniendo sus ganancias habituales por la venta de cigarrillos

a los distribuidores, al tiempo que los precios reducidos estimulan la demanda y el consumo y eliminan los incentivos a dejar de fumar o no empezar a hacerlo.¹⁹ Con ello aumentan las ventas de tabaco, más aún, los cigarrillos de contrabando que son interceptados deben ser repuestos, lo que conduce a más ventas. En breve, las tabacaleras multinacionales son beneficiarias, más que víctimas, del contrabando.²⁰

Algunos autores advierten también que el contrabando puede ser visto como una estrategia de las marcas internacionales para penetrar en los mercados de los países de ingresos bajos o medios.^{10,20} En América Latina, por ejemplo, a principios de la década de los sesenta el contrabando de tabaco aumentó de 2 a 12% del consumo total; a medida que las empresas de propiedad nacional fueron compradas por las multinacionales, el contrabando “declinó de manera misteriosa” hasta principios de los años setenta.²⁰

El “misterio”, según académicos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y organismos internacionales, se resuelve concluyendo que el contrabando de tabaco a gran escala no podría existir sin la participación de las grandes multinacionales.⁸ Diversas investigaciones e incluso demandas judiciales presentadas por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos, la Unión Europea y Colombia, entre otros, acusan a las tabacaleras de haber utilizado el contrabando para abrir mercados, aumentar las ventas y alimentar las campañas en contra de los impuestos a los cigarrillos.

Ello fue lo que ocurrió, por ejemplo, entre 1990 y 1993 en Canadá, cuando el contrabando de cigarrillos aumentó de 1.3 miles de millones a 14.5 miles de millones de cigarrillos.¹⁰ La mayor parte de ese contrabando eran cigarrillos canadienses exportados a Estados Unidos, donde no se consume tabaco canadiense, que regresaban de manera clandestina al país de origen.¹⁰ En junio de 1993 el director de la empresa canadiense Imperial Tobacco, propiedad de BAT, escribió a su cuartel general en Londres que “un volumen creciente de nuestras ventas domésticas en Canadá será exportado y después regresado de contrabando”.¹¹ Mientras tanto la empresa RJR-MacDonald, subsidiaria de RJR en Canadá, había transferido parte de su equipo a Puerto Rico para fabricar sus cigarrillos de marcas canadienses. Toda la producción de esta planta era vendida a contrabandistas.¹¹

La evidencia interna

Una de las fuentes más importantes para investigar el papel de las tabacaleras internacionales en el contrabando son los millones de documentos internos de la

industria que se han hecho públicos a partir de 1998.* Esta información es de particular importancia para América Latina y México, ya que los documentos provienen en su mayoría de BAT y PM, las dos empresas dominantes en la región. Chaloupka y colaboradores señalan que ambas se coludieron para repartirse mercados y fijar precios en los países latinoamericanos, y otras investigaciones demuestran que esas empresas han ejercido un control casi absoluto sobre los mercados tanto legal como clandestino.^{9,22}

Los documentos internos y la información de otras fuentes demuestran la participación activa de la industria tabacalera en el contrabando de sus productos, incluyendo el control de los destinos, marcas, rutas, volúmenes y precios, por lo menos hasta fines de los años noventa.⁴ Una investigación realizada con base en documentos internos, expedientes judiciales e informes de gobiernos concluyó que representantes de las empresas BAT, PM y RJR colaboraron estrechamente con la delincuencia organizada en Hong Kong, Canadá, Colombia, Italia y Estados Unidos “como parte importante de su estrategia de mercado para incrementar las ganancias”.²³

Los documentos internos no se refieren al comercio ilegal como contrabando o mercado negro, sino que utilizan su propia terminología incluyendo “mercado de tránsito” (*transit market*). Como indica una guía de BAT para nuevos vendedores, “tránsito” es “el movimiento de bienes de un país a otro sin pagar impuestos o tarifas. Se le conoce más comúnmente como contrabando”.²¹

Los cigarrillos importados de manera ilegal a un país son “derechos no pagados” (*duty not paid*, DNP), y los cigarrillos transportados por rutas de contrabando son llamados también “tránsito” o “comercio general” (*general trade*, GT). Hay otras expresiones que se refieren a los mercados ilegales de tabaco tales como “comercio fronterizo” (*border trade*), “exportaciones paralelas” (*parallel exports*) y “mercados libres” (*free markets*).^{4,5,24}

Los documentos reflejan la supervisión ejercida por las tabacaleras sobre las rutas e intermediarios y el manejo del contrabando como un canal de distribución habitual utilizado junto con la importación y ven-

ta legales.⁴ Documentos de BAT se refieren a un “control final del mercado” (*end market control*) para influir “en todos los niveles del comercio”⁸ incluyendo el volumen y precios del tabaco de contrabando, para no dañar a las ventas legales.⁹

Voceros de la industria han afirmado que las empresas conocían la existencia del mercado ilegal pero no participaban del mismo. Sin embargo, los enormes volúmenes del contrabando restan credibilidad a esas afirmaciones.¹⁹ Entre 1993 y 1997, por ejemplo, las exportaciones de Gran Bretaña a Andorra pasaron de 13 millones de cigarrillos a 1 520 millones. Sólo una pequeña parte era exportada nuevamente de Andorra de manera legal, por lo que, como señala Joossens, o bien cada uno de los 63 000 habitantes de ese minúsculo país (incluyendo menores de edad y no fumadores) consumía 60 cigarrillos diarios, o ese tabaco británico era sacado como contrabando del mercado andorrano.⁸

Las multinacionales realizaban “operaciones paraguas” (*umbrella*) mediante las que importaban de manera legal a un país pequeñas cantidades de cigarrillos que vendían con impuestos. Eso les permitía justificar la publicidad a esa marca y disfrazar la exhibición y venta de las versiones baratas importadas de contrabando.^{4,21}

En algunas ocasiones las tabacaleras colaboraban entre sí para fijar los precios de sus productos, incluyendo el contrabando. Documentos internos citados por la revista *The Economist* sugieren que las grandes multinacionales del tabaco incluyendo BAT y PM “se coluden para fijar los precios en hasta 23 países”, incluyendo varios de América Latina.²⁴⁻²⁶ Otras evidencias se refieren a Tailandia, que en los años noventa estableció un riguroso control al tabaco, incluyendo altos impuestos. Un documento interno indica que PM y RJR acordaron fijar un precio alto a los cigarrillos legales para chantajear al gobierno tailandés y demostrarle que con los nuevos impuestos “el negocio legal será mínimo, [el comercio de contrabando] continuará y por lo tanto se perderán ingresos” fiscales.²³

Tabacaleras y contrabando en América Latina

Diversas investigaciones sistemáticas* de los documentos internos de la industria han encontrado evidencia adicional sobre las actividades de BAT y PM en Améri-

* En 1998, el estado de Minnesota llegó a un acuerdo con varias tabacaleras que obligaba a éstas a establecer depósitos en los que el público pudiera consultar los millones de documentos internos obtenidos durante un histórico juicio entablado contra la industria. Asimismo, un acuerdo maestro (Master Settlement Agreement, MSA) promovido por 46 entidades de Estados Unidos obligó a las principales tabacaleras a poner sus documentos internos a disposición del público a través de internet por lo menos hasta el 30 de junio de 2010.

* Destacan las del Instituto Nacional de Salud Pública, de la Organización Panamericana para la Salud (OPS), y de organizaciones antitabaco como Action Against Smoking (ASH).

ca Latina para presionar en contra de los impuestos y utilizar el contrabando para favorecer a sus intereses.

En 1994, por ejemplo, BAT realizó una reunión interna para definir “nuevos mercados nacionales” en Ecuador, Perú, Paraguay, Bolivia y Uruguay en los que el comercio DNP* o GT—es decir, el contrabando—eran “un aspecto intrínseco”.²⁷ Otro documento de BAT indica que el comercio GT “representa la tercera parte del mercado total”, precisamente la proporción del contrabando en el ámbito mundial estimada por los especialistas.²⁷

El contrabando era una parte integral de las operaciones de las tabacaleras en América Latina. En 1993 el entonces director regional de BAT escribió que “el segmento” DNP “forma parte” del mercado de su empresa por lo que “dejar que lo exploten otros es totalmente inaceptable”.²⁷

Tanto BAT como PMI destinaban grandes recursos para cabildear ante los más altos funcionarios públicos en contra de los aumentos de impuestos y a favor de leyes que beneficiaran a las tabacaleras.²⁷ Un documento interno de 1989 reconoce “la debilidad de la argumentación general empleada por la industria” para oponerse a las restricciones a la publicidad del tabaco, por lo que resultaba preciso “analizar exhaustivamente cómo presentar el tema a quienes influyen en la opinión pública y al público en general”.²⁷

México y el contrabando de tabaco

En 1997 las multinacionales BAT y PM compraron las empresas tabacaleras mexicanas Cigarrera La Moderna (Cigamod) y Cigarrera La Tabacalera Mexicana (Cigatam), respectivamente, con lo que se hicieron de 99% del mercado de este país.²⁸ Por entonces México se había consolidado como exportador neto de tabaco. Entre 1998 y 1999 la industria exportó más de 900 toneladas métricas de cigarrillos e importó solamente 163 toneladas.²⁸ En 1996 México exportó 23.9 millones de dólares en tabaco a Estados Unidos, casi siete veces más que en 1995.²⁹ Mientras tanto en Estados Unidos se daba una tendencia inversa. El valor de sus importaciones de cigarrillos casi se duplicó entre 1998 y 1999 (de 91.6 miles de millones de dólares a 172.2 miles de millones), a pesar de que el consumo había bajado casi 18% en la última década.²³ La mayor parte de las im-

portaciones eran de marcas internacionales como PM y RJR, lo que sugiere que Estados Unidos se había convertido en una importante escala en el contrabando.²³ En 1998 el ex Cirujano General de ese país, C. Everett Koop, advirtió que PM y BAT “estaban estableciendo mecanismos potenciales para el contrabando mediante la compra de las compañías mexicanas”.³⁰

La respuesta judicial

Los procesos judiciales contra las tabacaleras resultan sumamente complicados debido al poderío de la industria, que puede dedicar recursos multimillonarios a los pleitos legales y a las campañas de cabildeo que los acompañan. Esos recursos también les dan una movilidad global que les permite mudar de sede cuando conviene a sus intereses y dificulta aún más las investigaciones y los juicios. Sin embargo, los juicios han arrojado algunos beneficios, ya sea por el resultado de los mismos procesos o porque éstos contribuyen a acumular información y a elevar la conciencia sobre el contrabando de tabaco. Las acusaciones formales presentadas hasta ahora, en distintos países y con distintos grados de éxito, contra empresas como BAT, PM, RJR y JT incluyen fraude, delincuencia organizada, lavado de dinero y conspiración.¹¹

En 1999, el gobierno de Canadá recurrió a la ley contra la delincuencia organizada de Estados Unidos (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act, RICO) para presentar en este país una demanda por mil millones de dólares contra RJR y sus afiliadas por operaciones de contrabando en la frontera entre ambos países y conspirar para defraudar al fisco. En 2002, la Corte Suprema de Estados Unidos desechó los cargos debido a un tecnicismo relacionado con la falta de jurisdicción de las cortes estadounidenses sobre disputas fiscales en otros países.¹¹

En 2000 se presentaron otras dos demandas similares, una por parte de 25 de los 32 departamentos de Colombia y la capital, Bogotá, y otra por la UE. Colombia acusó a PM y BAT de organizar redes de contrabando en ese país y exportar ilegalmente las ganancias a bancos extranjeros. Las tabacaleras, según la demanda, sobornaron a autoridades, dieron contribuciones financieras ilegales a la campaña del entonces candidato presidencial Ernesto Samper, y colaboraron estrechamente con narcotraficantes en lavado de dinero y otras actividades.^{11,25}

La UE también recurrió a la RICO para acusar a PM, RJR y JTI de controlar el contrabando de cigarrillos a los países de la Unión y de generar documentos falsos y utilizar cuentas bancarias en Suiza para proteger a los contrabandistas.⁹

* En general, los documentos sobre América Latina contienen los mismos eufemismos que utilizaba la industria para referirse a los distintos tipos de comercio legal e ilegal, incluyendo además de DNP los DP (derechos pagados) y GT (*general trade* o comercio general).

Las demandas de Colombia y la Unión Europea fueron rechazadas con base en el mismo tecnicismo citado anteriormente por la Corte Suprema, y en octubre de 2002 la UE presentó una nueva demanda. En esta ocasión acusó a RJR y PM de participar de manera directa en el lavado de dinero y de colaborar con la mafia rusa implicada en el tráfico de heroína y con organizaciones de Colombia dedicadas al tráfico de cocaína.^{31,32}

En julio de 2004 la UE y PM anunciaron un acuerdo por el que la primera retiraría los cargos a cambio de un pago de 1.25 mil millones de dólares a lo largo de 12 años y el compromiso de colaborar con las autoridades europeas en la lucha contra el contrabando.³³

Remedios integrales para un problema global

Joossens y Raw comparan el contrabando de tabaco a un país, con una casa que se está inundando a causa de un grifo abierto. Tratar de impedir que los cigarrillos entren a ese país, explican, es tan inútil como tratar de detener la inundación sacando el agua a cubetadas pero sin cerrar el grifo. Por ello, para detener el contrabando es necesario cerrar el abasto de cigarrillos a los contrabandistas y controlar a la industria y sus prácticas de exportación.⁹

Existe un consenso de que el contrabando de tabaco es un problema internacional que debe ser enfrentado por acciones internacionales.^{14,34} De no existir una cooperación multilateral y acciones efectivas globalmente, los problemas multilaterales relacionados con el contrabando "pueden desbaratar las mejores estrategias nacionales para el control del tabaco".²

Numerosos analistas, activistas y organismos internacionales consideran que el comercio de este producto debe ser controlado mediante mecanismos similares a los utilizados para el control del comercio de armas de fuego, alcohol y drogas ilegales.^{4,9,35}

También es necesario incrementar las penas al contrabando para asegurar que pierda su atractivo financiero.^{10,20,24} Las penas deben hacerse extensivas, en su caso, a las compañías importadoras y exportadoras y a los fabricantes internacionales^{4,20} si éstos no demuestran que el tabaco llega de manera legal a su mercado de destino.^{9,10}

Las propuestas para asegurar el control del comercio internacional de tabaco incluyen marcar las cajetillas con el origen de los cigarrillos y utilizar un código que permita identificar a la compañía fabricante y su sede,⁹ así como el país de destino final. Allí, las cajetillas deben venderse con un sello que demuestre que se han pagado los impuestos corres-

pondientes,^{13,19} y las advertencias sanitarias deben estar en el idioma local.^{10,15,16}

También se ha propuesto que el país de origen y todos los países por los que pase un cargamento de tabaco expidan licencias para el comercio internacional,⁴ y suspender esas licencias si se violan sus condiciones.¹⁵

Muchas de esas medidas fueron recogidas en el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), desarrollado bajo los auspicios de la OMS, que entró en vigor el 27 de febrero de 2005 tras ser ratificado por 57 países, incluyendo México. El CMCT establece las bases para enfrentar el contrabando mediante un enfoque internacional y global. El Artículo 15 identifica como "componentes esenciales del control del tabaco" a la eliminación de todas las formas de comercio ilícito de tabaco incluyendo el contrabando, la fabricación ilegal y la falsificación, así como al desarrollo y aplicación de leyes nacionales y a la realización de acuerdos regionales y globales.³⁶

El Convenio es una de las herramientas más importantes en la lucha por el control internacional del tabaco y ha recibido el apoyo, por lo menos formal, de las dos corporaciones tabacaleras más grandes del mundo. En 2003 el entonces Ejecutivo Principal (CEO) de BAT, Paul Adams, dijo que el Convenio establece la necesidad de una mayor cooperación internacional y regional para combatir el comercio ilícito de tabaco, lo cual representa "un paso en la dirección correcta". La Philip Morris, por su parte, ha llamado a todos los gobiernos a diseñar y aplicar leyes para alcanzar los objetivos del Artículo 15 del CMCA.¹⁷ En un documento titulado *Confronting Cigarette Contraband* (Confrontando el contrabando de cigarrillos)¹⁶ la empresa propone medidas que coinciden de manera notable con las sugeridas por académicos y organizaciones antitabaco mencionadas anteriormente, incluyendo un sistema de licencias para todo el "canal legítimo de distribución", la obligación de marcar las cajetillas con sellos que demuestren el pago de impuestos y la aplicación de "penas estrictas" a las partes que no cumplan estos requisitos incluso la cancelación de la licencia para fabricar o vender productos de tabaco.

Estos compromisos, asumidos públicamente, representan una oportunidad única para reclutar a actores clave en los esfuerzos por cumplir los objetivos del Convenio, incluyendo el incremento en los impuestos al tabaco para reducir su consumo. Como reconoce ahora la propia PM, la tabacalera multinacional más grande del mundo: "es posible mantener tasas de impuestos altas sin un nivel de contrabando correspondientemente alto."¹⁷

Es el momento de tomarle la palabra a la industria.

Referencias

1. Taylor AL, Bettcher DW. WHO Framework Convention on Tobacco Control: a global "good" for public health. *Bull World Health Organ* 2000;78:920-929.
2. Taylor AL, Bettcher DW. Sustainable health development: Negotiation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO Tobacco Free Initiative, *Development Bulletin* 2001;54:7
3. Merriman D. Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling. Washington: World Bank Economics of Tobacco Toolkit, 7. Información disponible <http://www1.worldbank.org/tobacco/toolkit.asp>
4. Illegal pathways to illegal profits: the big cigarette companies and international smuggling. Campaign for Tobacco-Free Kids, 2003.
5. Tobacco industry smuggling. Submission to the House of Commons. Health Select Committee. Action on Smoking and Health (ASH), 2000. Información disponible <http://nosmoking.ws/importantdocuments/importantdocs.html>
6. Joossens L. Key issues on cigarette smuggling. Ponencia presentada en el 12th World Conference on Tobacco or Health: Global Action for a Tobacco Free Future August 3-8, 2003 in Helsinki, Finland Información disponible en www.tobaccoevidence.net/activities_conferences.html
7. Merriman D, Yurekli A, Chaloupka FJ. How big is the worldwide cigarette smuggling problem? En: Tobacco control in developing countries. New York: Oxford University Press, 2000:242- 392.
8. Joossens L. From public health to international law: possible protocols for inclusion in the Framework Convention on Tobacco Control. *Bull World Health Organ* 2000;78:930-937.
9. Joossens L, Raw M. Turning off the tap. An update on cigarette smuggling in the UK and Sweden with recommendations to control smuggling. A report for the Cancer Research Campaign and Folkhalsöinstitutet. London and Stockholm, Cancer Research Campaign and Folkhalsöinstitutet, 2002 Información disponible: <http://info.cancerresearchuk.org/publicpolicy/briefings/prevention/tobaccocontrol/smuggling/>
10. Joossens L, Chaloupka FJ, Merriman D, Yurekli A. Issues in the Smuggling of Tobacco Products. En: Tobacco control in developing countries. New York: Oxford University Press, 2000: 394-406.
11. Tobacco companies linked to criminal organizations in lucrative cigarette smoking. Washington: International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), 2001.
12. Canadian Cancer Society, Non-Smokers' Rights Association and Physicians for a Smoke-Free Canada, Quebec Coalition for Tobacco Control (1999). Surveying the Damage: Cut-rate Tobacco Products and Public Health in the 1990s. Ottawa: Canadian Cancer Society, 1999
13. Nathan R. Model Legislation for Tobacco Control: A Policy Development and Legislative Drafting Manual. France: International Union for Health Promotion and Education, 2004. Información disponible en: <http://fctc.org/modelguide/index01.html>
14. Joossens L. Impact of smuggling and cross border shopping on world wide consumption. Washington DC: Population Health and Nutrition Department, The World Bank, 1999.
15. World Bank. Curbing the epidemic: Governments and Economics of Tobacco Control. Washington, DC: World Bank, 1999.
16. Philip Morris International. Confronting cigarette contraband. Philip Morris International Document, 2003. Disponible en: http://philipmorrisinternational.com/global/downloads/obe/confronting_contraband.pdf
17. Japan Tobacco International. Cigarette contraband: a JTI perspective. Información disponible en: http://www.jti.com/english/corp_responsibility/our_positions/position_anti_contraband.aspx
18. Rowell A, Bates C. Tobacco smuggling in the UK: Action on Smoking and Health (ASH), 2000.
19. Joossens L, Raw M. Cigarette smuggling in Europe: who really benefits? *Tob Control* 1998;7:66-71.
20. Campbell D. Lost in transit. Washington, DC: International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), 2004. Disponible en: www.newint.org/issue369/lost.htm.
21. Chaloupka FJ, Hu T, Warner KE, Jacobs R, Yurekli A. The taxation of tobacco products En: Tobacco control in developing countries. New York: Oxford University Press, 2000:238- 272.
22. International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ). Special report: Criminal organizations and cigarette smuggling. Tobacco and development: critical issues for the 21st century. *Development Bulletin* 2001;54:33. Disponible en: <http://www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=351>
23. Collin J, LeGresley E, MacKenzie R, Lawrence S, Lee K. Complicity in contraband: British American Tobacco and cigarette smuggling in Asia. *Tob Control* 2004;13 Suppl 2:ii104-111.
24. Beelman MS. More on the Colombian smuggling lawsuit. Washington: International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), The Center for Public Integrity, 2000.
25. The Economist, The price is not quite right, Julio 5 2001
26. Organización Panamericana de la Salud (OPS). La rentabilidad a costa de la gente: actividades de la industria tabacalera para comercializar cigarrillos en América Latina y el Caribe y minar la salud pública. Organización Panamericana de la Salud, 2002. Información disponible en: http://www.paho.org/Spanish/HPP/HPM/TOH/profits_over_people.htm
27. Golden leaf. Barren Harvest: The cost of tobacco farming Case studies: Mexico, Campaign for tobacco free kids, 2001. Información disponible en: <http://tobaccofreekids.org/campaign/global/FCTCreport1.pdf>
28. Meneses-González F, Márquez-Serrano M, Sepúlveda-Amor J, Hernández-Ávila M. La industria tabacalera en México. *Salud Publica Mex* 2002;44 suppl 1:S161-S169.
29. Koop CE. Remarks concerning the McCain-Hollings Bill (s.1415), presented at the request of the Democratic Caucus of the Senate. 1998
30. Basler TA. Cigarettes, smuggling, and terror: the European community vs. RJ Reynolds. *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law*, 2001 Información disponible en: <http://www.kentlaw.edu/jicl/articles/spring2004/CigSmugArticle11.pdf>
31. Mr. Bush and tobacco. *Washington Post*, 2002 Noviembre 25; página A:14.
32. AFP. EU drops Philip Morris case in exchange for 1.25 billion dollar fine. Bruselas, 2004 Julio 8.
33. Light T. Tobacco smuggling: both a health and a law enforcement problem. Abstract #25890. Washington: Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms, US Department of the Treasury, 2001.
34. Boucher P. Rendez-vous with Luk Joossens, 2002 febrero 19. Información disponible en: <http://www.tobacco.org/resources/rendezvous/joossens.html>
35. World Health Organization. Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), World Health Organization (WHO). Disponible en: www.paho.org/Spanish/DD/PUB/sa56r1.pdf.
36. Adams P. Getting it right in the fight against fakes. Global Congress on Combating Counterfeiting. Bruselas: World Customs Organization (WCO), 2004. Información disponible en: <http://www.wcoomd.org/ie/en/en.html>