



FACULTAD DE MEDICINA
UNIVERSIDAD DE CANTABRIA

GRADO EN MEDICINA

TRABAJO FIN DE GRADO

Protocolo de Comercio Ilícito de Tabaco de la OMS: estrategias de la Industria del Tabaco para minarlo.

**WHO's Illicit Trade Protocol in Tobacco Products:
Tobacco Industry strategies to undermine it.**

Autor: Dña. Mónica Gómez García

Director/es: D. Francisco Javier Ayesta Ayesta

Santander, Junio 2017

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| 1. RESUMEN | 1 |
| ABSTRACT | 1 |
| 2. OBJETIVOS | 2 |
| 3. METODOLOGÍA | 3 |
| 4. IMPUESTOS SOBRE EL TABACO | 4 |
| 5. PAPEL DE LA INDUSTRIA SOBRE LA REGULACIÓN DEL COMERCIO DE TABACO | 8 |
| 5.1 Oposición al aumento de impuestos sobre el tabaco | 8 |
| 5.2 Oposición al empaquetado genérico | 11 |
| 5.3 Otros informes financiados por la industria..... | 12 |
| 6. COMERCIO ILÍCITO DE TABACO | 14 |
| 7. PAPEL DE LA INDUSTRIA EN EL COMERCIO ILÍCITO DE TABACO | 18 |
| 7.1 La industria como responsable del comercio ilícito | 18 |
| 7.2 Beneficios económicos del comercio ilícito para la industria tabaquera..... | 19 |
| 7.3 El gobierno y la salud de los ciudadanos: los perjudicados por el comercio ilícito | 21 |
| 7.4 Condenas judiciales a las industrias tabaqueras..... | 24 |
| 7.5 Otras modalidades de comercio ilícito..... | 25 |
| 8. LOS ACUERDOS DE LA INDUSTRIA DEL TABACO | 26 |
| 9. MEDIDAS CONTRA EL COMERCIO ILÍCITO. PROTOCOLO DE COMERCIO ILÍCITO | 29 |
| 9.1 Medidas contra el comercio ilícito | 29 |
| 9.2 Protocolo de Comercio Ilícito | 29 |
| 10. SISTEMAS DE RASTREO..... | 32 |
| 10.1 Codentify® | 33 |
| 11. CONCLUSIONES | 37 |
| 12. BIBLIOGRAFÍA | 38 |

1. RESUMEN

El consumo de tabaco es la principal causa aislada de mortalidad prevenible. Su difusión se ve favorecida por los bajos precios, las campañas agresivas de comercialización, la falta de conocimiento sobre sus consecuencias, políticas poco efectivas, así como también por la existencia del comercio ilícito, que hace más accesibles estos productos.

Las diversas propuestas de control del comercio de tabaco durante los últimos años han cuajado en 2015 en el Protocolo de Comercio Ilícito para la Eliminación de Productos de Tabaco de la OMS.

La industria del tabaco ha sido la principal responsable del comercio ilícito, obteniendo numerosos beneficios de estas actividades ilegales. Asimismo, ha realizado y realiza presión para que las políticas encaminadas a controlar el comercio del tabaco no se pongan en práctica.

Entre estas políticas de bloqueo destaca el desarrollo del sistema Codentify®: obligada a utilizar sistemas de rastreo para identificación de productos ilegales de tabaco y, en contradicción con el texto y el espíritu del Protocolo, han desarrollado este sistema que, además de tener numerosos problemas técnicos, haría que el control del comercio ilícito esté controlado por quien hasta ahora ha sido el principal responsable del mismo.

ABSTRACT

Tobacco consumption is the main preventable cause of mortality. Low prices, aggressive marketing strategies, unawareness of its toxicity, ill-designed policies, and the existence of illicit trade activities –which increase its availability- are among the causes contributing to its spreading.

The proposals made in the last years to tackle tobacco illicit trade have led to the approval in 2015 by the WHO of the Illicit Trade Protocol.

Tobacco companies have continuously been the main responsible agents –and the main beneficiaries- of the tobacco illicit trade. They have also developed all kind of strategies, and exerted different kinds of pressure, to block –or at least, hinder- the measures aimed at controlling the illicit trade.

Among the measures they try to hinder is nowadays especially important the trace and tracking that the Protocol makes compulsory. For this, they have developed their own system, named Codentify®. Besides having a lot of technical problems, the implementation of this system contradicts the letter and the spirit of the Protocol, and puts illicit trade control in the hands of those who are most responsible for it.

2. OBJETIVOS

El objetivo principal de este trabajo es hacer una revisión de la evidencia científica acumulada durante los últimos años sobre las estrategias llevadas a cabo por la industria del tabaco para oponerse a la entrada en vigor del Protocolo de Comercio Ilícito de la OMS.

Para un mejor análisis de este objetivo, se han desarrollado una serie de apartados previos:

- Relación entre el nivel de impuestos en un determinado lugar y el consumo de tabaco por parte de dicha población.
- Dimensión del comercio ilícito a nivel mundial.
- Definición de comercio ilícito y sus variedades.
- Beneficios obtenidos por la industria del tabaco como consecuencia de la existencia de comercio ilícito.
- Las consecuencias del comercio ilícito para los gobiernos y la salud de los ciudadanos.

3. METODOLOGÍA

La metodología que se ha seguido para realizar este trabajo de investigación ha comenzado por una búsqueda bibliográfica en las principales bases de datos. Para ello, se realizaron una serie de pasos necesarios en cualquier búsqueda de información.

En primer lugar, se eligió el tema sobre el que se iba a desarrollar el trabajo. El tema del Protocolo de Comercio Ilícito de Tabaco de la OMS: estrategias de la industria del tabaco para minarlo fue escogido principalmente por la especialidad del tutor de este trabajo y por el interés que me generaba, ya que cualquier medida que se tome para acabar con el comercio ilícito de tabaco, disminuyendo de este modo el consumo de tabaco, supondrá una mejora en la salud de la población.

En segundo lugar, se procedió a la búsqueda de palabras clave mediante los Descriptores en Ciencias de la Salud (DeCS). Las palabras clave escogidas en este caso, fueron tanto en español como en inglés, utilizando los Medical Subject Headings (MeSH) debido a la intención de realizar la búsqueda de artículos en inglés.

Las palabras clave elegidas fueron:

| | |
|-------------------------------|-------------------------------|
| Tabaco | <i>Tobacco</i> |
| Comercio Ilícito | <i>Illicit Trade</i> |
| Protocolo de Comercio Ilícito | <i>Illicit Trade Protocol</i> |
| Contrabando | <i>Smuggling</i> |

En tercer lugar, se realizó la búsqueda bibliográfica en las principales bases de datos:

- Pubmed
- Cochrane Library Plus
- Google académico
- Catálogo de la BUC (Buscador de E-Revistas)

También se utilizó para la búsqueda de artículos la página web *TobaccoTactics* (www.tobaccotactics.org) y la página web del Convenio Marco del Control del Tabaco de la OMS (www.who.int/fctc/en).

Una vez recopilada la bibliografía, se procedió a la lectura crítica de los diferentes artículos y al desarrollo del trabajo de acuerdo a dichos artículos. Para la realización de las referencias bibliográficas se ha utilizado el estilo Vancouver junto con el gestor bibliográfico "Refworks".

4. IMPUESTOS SOBRE EL TABACO

El aumento de los impuestos y, en consecuencia, del precio del tabaco es la medida aislada más eficaz para disminuir la prevalencia de consumo de tabaco de una población (OMS, 2008; USNCI & WHO, 2016).

Se trata de un componente fundamental de toda medida de control de tabaco, puesto que reduce el consumo total de tabaco y la prevalencia de su consumo, impide que los jóvenes se inicien en el hábito tabáquico y promueve el abandono del mismo entre los consumidores habituales.

Se estima que un aumento del precio del tabaco en un 10% por paquete de cigarrillos reduce la demanda de un 2,5% a 5% en los países de ingresos altos, y de un 2% a 8% en los países de ingresos bajos y medios. Dentro de cada país, los jóvenes y las personas con ingresos más bajos son más sensibles a los cambios de precios (IARC, 2011).

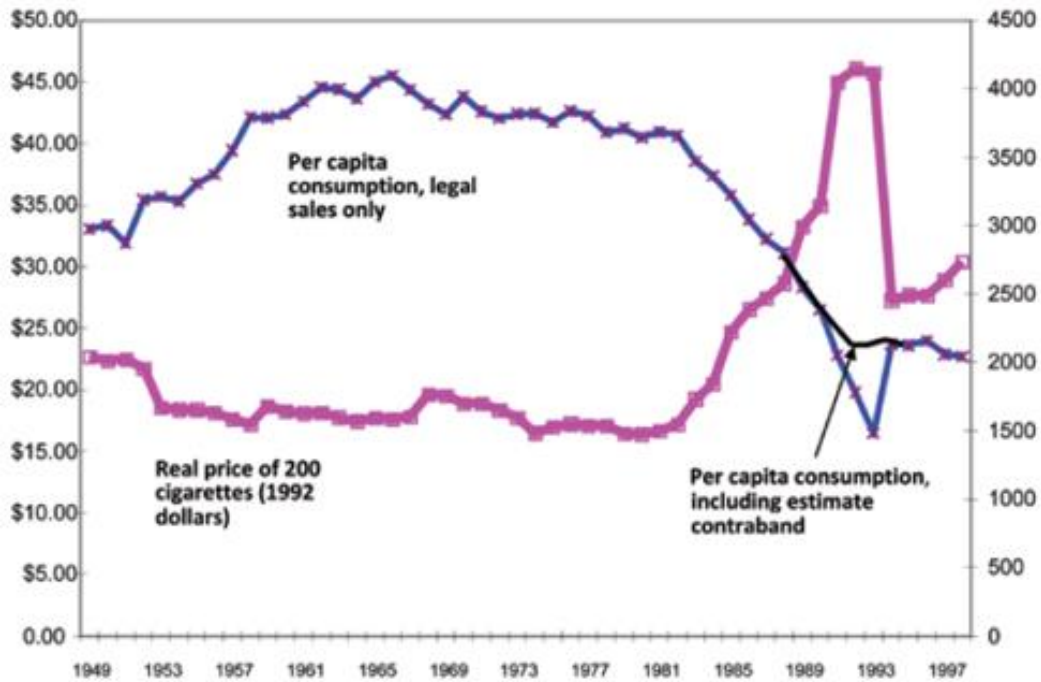
Desde una perspectiva sanitaria existen numerosas ventajas derivadas del aumento de los impuestos sobre el tabaco entre las que destacan:

- Las ganancias netas positivas para la salud resultantes de la reducción del consumo de tabaco, dificultando el inicio del hábito durante la juventud y el abandono entre los consumidores actuales. La gran mayoría de los fumadores empiezan a fumar regularmente cuando son muy jóvenes: el 70% antes de los 18 años y el 94% antes de los 25 años (EU, 2014).
- La reducción del consumo y la prevalencia de los productos del tabaco reducirán las tasas de mortalidad de enfermedades no transmisibles como las enfermedades cardiovasculares, las enfermedades respiratorias y diversas formas de cáncer. Además, los ingresos procedentes de los impuestos sobre el tabaco también pueden dedicarse a programas de control del tabaco que ayuden a los fumadores a dejar de fumar (WHO, 2013).
- La elevación de los precios del tabaco alentaría a los usuarios de tabaco de bajos ingresos a reasignar su dinero a bienes esenciales como alimentos, vivienda, educación y atención médica (WHO, 2012).

Por el contrario, una política que no sea estricta en relación a los impuestos sobre el tabaco puede minar los objetivos sanitarios en el control del tabaco. También disminuye los ingresos fiscales, que podrían ir destinados a programas sociales y sanitarios (RCMP, 2008).

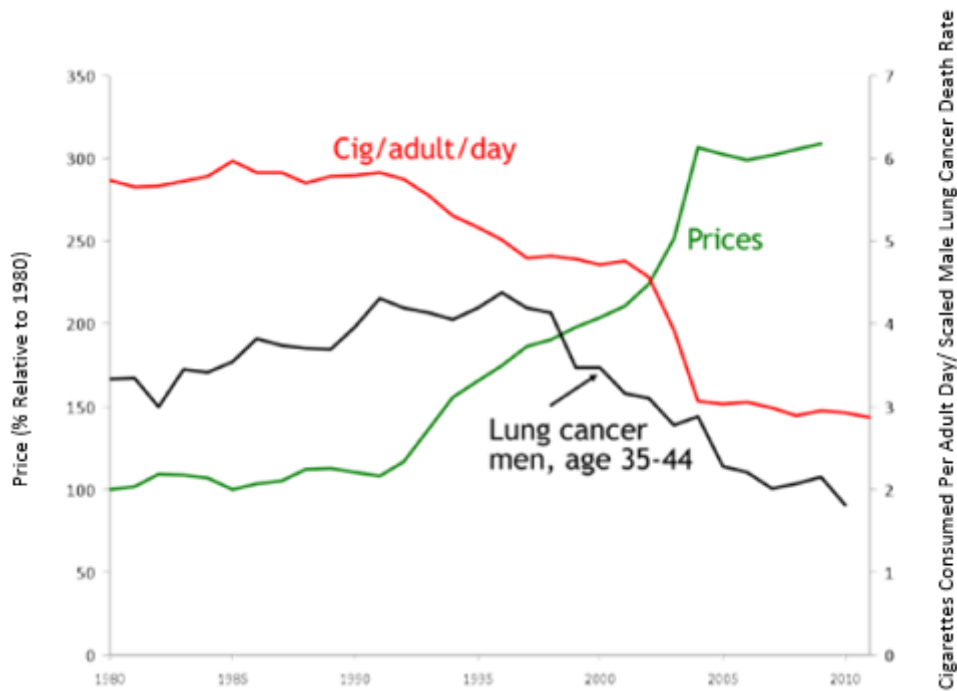
La bibliografía muestra unánimemente una relación inversa existente entre el consumo de tabaco y el precio del mismo. En la figura 1 se puede observar cómo el consumo per cápita de cigarrillos en Canadá disminuyó a partir de 1973 al mismo ritmo en que aumentaba el impuesto sobre el tabaco (CCS, 1999).

Figura 1. Precio y consumo de cigarrillos, Canadá 1949-1994



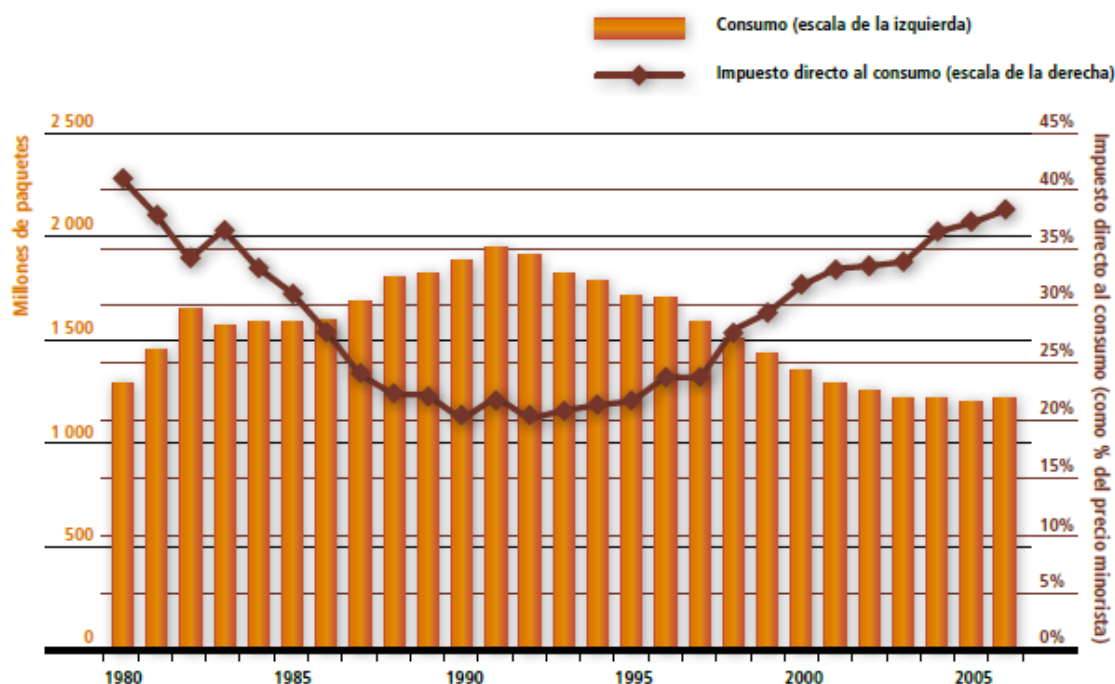
En la figura 2 se puede observar otro ejemplo de la relación entre el precio del tabaco y su consumo. En este caso a partir de 1980, a medida que el precio de los cigarrillos aumentaba en Francia, tanto las tasas de consumo como las de cáncer de pulmón disminuyeron drásticamente entre los hombres de 35 a 44 años (Jha & Hill, 2012).

Figura 2. Precio del tabaco, consumo y cáncer de pulmón en varones, Francia 1980-2010



La figura 3 muestra la relación entre el consumo de cigarrillos y las tasas del impuesto al consumo en Sudáfrica, y el consumo aumentó claramente cuando los impuestos al consumo disminuyeron entre 1986 y 1996 (Van Walbeek, 2003).

Figura 3. Relación entre el consumo de cigarrillos y el nivel de impuestos directos al consumo, Sudáfrica 1980-2012.

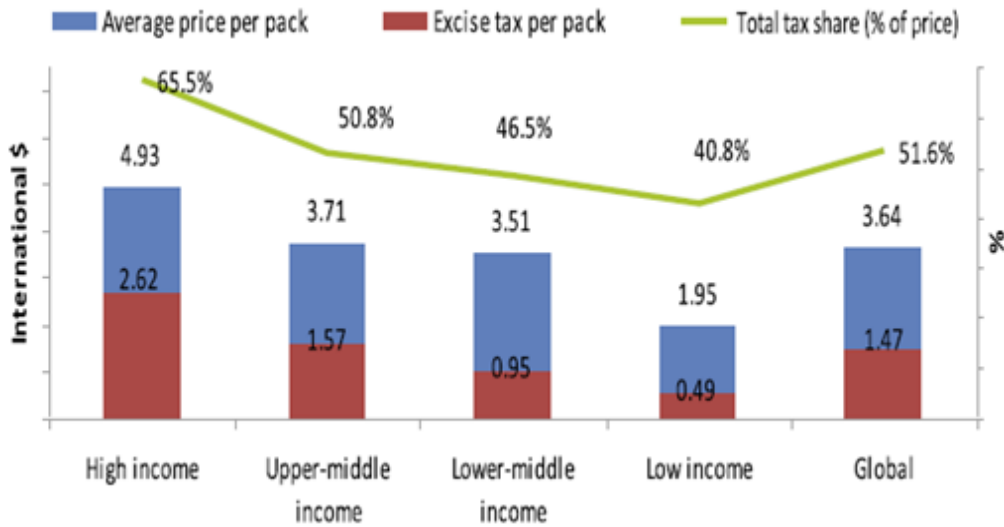


Si bien los impuestos son un componente esencial de las estrategias de control del tabaco, no tendrán el efecto deseado sobre el consumo de tabaco si se tiene en cuenta sólo el precio absoluto y no la accesibilidad a los productos de tabaco (WHO, 2010). La accesibilidad al tabaco se define conceptualmente como los recursos necesarios para comprar un paquete de cigarrillos: está influenciada tanto por los ingresos de un individuo como por el precio de los cigarrillos (Belcher & Van Walbeek, 2009).

El nivel de impuestos aplicado a los productos del tabaco -y consecuentemente su accesibilidad- varía ampliamente entre los diversos países.

La figura 4 ilustra la variación en el impuesto al consumo promedio aplicado a los cigarrillos, el precio medio de la marca de cigarrillos más vendida y el porcentaje que representan el total de impuestos sobre el precio de cada cajetilla. Los datos se muestran en función de los países agrupados por nivel de ingresos. Puede observarse que los impuestos sobre el consumo y otros impuestos aplicados a los cigarrillos representan algo más de la mitad del precio promedio de los cigarrillos -51.6% a nivel mundial, variando del 65,5% en los países de ingresos altos al 40,8% en los países de bajos ingresos- (Chaloupka y cols., 2012).

Figura 4. Precio medio de la cajetilla de tabaco más vendida, impuesto al consumo y porcentaje de impuestos en el precio de cada cajetilla.



La accesibilidad es generalmente decreciente en los países de ingresos altos, donde el crecimiento económico se ha estancado durante años y los gobiernos han sido más agresivos en el uso de impuestos para frenar el uso del tabaco. Por lo general, la accesibilidad aumenta en los países de ingresos bajos, donde el crecimiento económico ha sido relativamente rápido y la mayor parte de los gobiernos no han adoptado aumentos significativos de impuestos para frenar el consumo de tabaco.

En definitiva, el aumento de los impuestos y los precios por encima del crecimiento de los ingresos de la población es esencial para reducir la accesibilidad al tabaco y para frenar el uso del mismo, especialmente en los países de bajos ingresos (ITC Project, 2014).

La mayor accesibilidad al tabaco en los países de ingresos medios-bajos no impide el cese del hábito tabáquico; no obstante, si ésta fuera menor, los fumadores responderían de manera más intensa (en términos de cesación), incluso más que aquellos individuos en países de ingresos más altos (Ross y cols., 2010).

Por último, varios estudios examinan la sustitución de unos productos por otros en respuesta a los cambios en los precios relativos del tabaco. Generalmente parte de la reducción en el uso de un producto de tabaco en respuesta a un aumento en su precio, será compensada por un mayor uso de otros productos de tabaco, si los precios de estos productos no son también aumentados. En España, por ejemplo, esto se ha observado con el tabaco de liar, que está sometido a menores impuestos. Este hecho subraya la importancia de aumentar los impuestos y los precios de todos los productos de tabaco ya que los beneficios para la salud pública son uno de los motivos del aumento de impuestos (Chaloupka y cols., 1999).

La conclusión general es que cuando se aplican las medidas fiscales sobre el tabaco adecuadas, los gobiernos podrían generar importantes beneficios económicos y de salud pública (Tauras y cols., 2014).

5. PAPEL DE LA INDUSTRIA SOBRE LA REGULACIÓN DEL COMERCIO DE TABACO

5.1 Oposición al aumento de impuestos sobre el tabaco

La industria del tabaco se ha posicionado sistemáticamente en contra de la subida de impuestos. Para ello aducen diversas "razones":

5.1.1 *Menos ingresos para los gobiernos.* Frecuentemente aducen que el aumento de los impuestos sobre el tabaco llevará a una reducción importante de los ingresos fiscales de los gobiernos a medida que disminuya el consumo de tabaco. Sin embargo, lo que se refleja en aquellos países en los que se ha implantado la medida es que el aumento de los impuestos sobre el tabaco aumenta los ingresos tributarios a corto y medio plazo, aun cuando se combinen con otras políticas encaminadas a reducir el consumo de tabaco. A medida que el consumo de tabaco disminuye con el tiempo, los ingresos procedentes de sus impuestos disminuirán gradualmente, pero pasarán muchos años antes de que caigan por debajo del nivel que tenían previamente. En definitiva, los ingresos tributarios seguirán siendo mayores muchos años después de un aumento importante de impuestos, incluso a raíz de una disminución considerable del consumo de tabaco.

California puede ser el mejor ejemplo de ello, dado sus aumentos de los impuestos de tabaco en 1989 (de 10 a 35 centavos), 1994 (de 35 a 37 centavos) y 1999 (de 37 a 87 centavos). En el último año fiscal completo anterior al aumento del impuesto de 1989, los ingresos brutos procedentes del impuesto al tabaco en California eran alrededor de 250 millones de dólares; mientras que en el año fiscal más reciente, tras los sucesivos incrementos de impuestos, fueron más de 845 millones de dólares. El aumento de más del triple de los ingresos se produjo a pesar de que las ventas se redujeron en más del 60% como resultado de los aumentos de impuestos y precios, así como del fortalecimiento de otras políticas de control del tabaco (Chaloupka y cols., 2012).

En la tabla 1 se muestran ejemplos de otros países en los que el aumento de los impuestos sobre el tabaco no solamente no ha reducido los ingresos fiscales de los respectivos gobiernos, sino que éstos han aumentado (ITC Project, 2014).

Esto es conceptualmente lógico: al ser un producto muy adictivo, la demanda de cigarrillos es bastante inelástica; es decir, que responde a las subidas de precios en menor medida que lo hacen otros productos. Como se ha señalado en un párrafo previo, incrementos del 10% del precio dan lugar a reducciones del 2,5-5% del consumo en los países con un mayor poder adquisitivo (IARC, 2011). Consecuentemente, aunque disminuye el consumo, los ingresos por impuestos se ven incrementados sistemáticamente.

Tabla 1. Impacto del aumento de las cargas fiscales en el tabaco.

| | Sudáfrica 1993-2009 | Ucrania 2008-2010 | México 2009-2011 | Turquía 2005-2011 | EEUU 2008-2009 |
|-----------------------------------|------------------------|----------------------|---------------------|----------------------|--------------------|
| Precio venta público (PVP) | +211% | +120% | +35% | +128% | +22% |
| Ventas | -33% | -50% | -30% | -15% | -9.7% a - 13.3% |
| Ingresos fiscales | +800% | +400% | +38% | +124% | +129% |

5.1.2. *Pérdida de puestos de trabajo nacionales.* Un segundo argumento comúnmente utilizado en oposición a la subida de impuestos sobre el tabaco es que estas políticas reducirán la actividad empresarial y causarán pérdidas significativas de puestos de trabajo. La realidad es que muy pocos empleos relacionados con el tabaco dependen realmente del tabaco y que la contribución económica de las actividades dependientes del tabaco es muy pequeña y está disminuyendo en la mayoría de los países (Jacobs y cols., 2000).

5.1.3. *Regresividad de los impuestos.* El argumento de que los impuestos sobre el tabaco son regresivos, que afectan más negativamente a los más pobres, se utiliza con frecuencia en oposición a los aumentos de impuestos propuestos. Por definición, todo tipo de impuesto que no sea sobre la persona, sino sobre un producto, es regresivo: de media las personas con ingresos bajos y medianos dedicarán un mayor porcentaje de sus ingresos en estos impuestos que las personas con ingresos altos.

La regresividad se exagera aún más por el hecho de que las personas de bajos ingresos tienen más probabilidades de fumar que sus vecinos de ingresos altos. Así, por ejemplo, en 2009 el 20% más pobre de los estadounidenses gastó el 0,9% de sus ingresos, en promedio, en estos impuestos; mientras que el 1% más rico gastó menos del 0,1%. En otras palabras, los impuestos al cigarrillo son diez veces más onerosos para los contribuyentes de bajos ingresos que para los de altos ingresos. (ITEP, 2011).

La regresividad en la distribución del consumo de tabaco es precisamente lo que justifica que los aumentos de impuestos sobre su consumo no sean necesariamente regresivos: lo que es regresivo es el consumo, que se concentra intensamente entre las poblaciones de menores ingresos, y la mayor carga de morbi-mortalidad que esto les comporta.

Adicionalmente, el consumo de tabaco en las poblaciones con ingresos más bajos es más sensible al precio que en las poblaciones de mayor ingreso, por lo que un aumento de los impuestos, que eleva los precios de los productos de tabaco, conducirá a mayores cesaciones tabáquicas entre las personas de ingresos más bajos. Consecuentemente, la regresividad disminuye con el aumento de los impuestos (IARC, 2011).

5.1.4. *Mayor contrabando*. Un argumento final utilizado en oposición al aumento de impuestos sobre el tabaco es que los impuestos más altos estimularán una evasión fiscal importante entre los usuarios de tabaco y crearán un mercado negro de productos de tabaco, lo que resultará en ingresos fiscales perdidos y menos beneficios para la salud pública. Si bien es cierto que los impuestos más altos crean mayores incentivos para la evasión fiscal, la magnitud del problema se ha exagerado considerablemente.

De hecho, otros factores -como el alcance de la corrupción, los canales extraoficiales de distribución y la presencia de redes delictivas organizadas- pueden ser determinantes más importantes del comercio ilícito de tabaco que los impuestos sobre el tabaco. La última revisión publicada al respecto estima que el 11,6% del mercado mundial de cigarrillos es ilícito, con una participación relativamente mayor en los países de bajos ingresos y bajos impuestos y una menor participación en los países de altos ingresos y más impuestos (Joossens y cols., 2009).

Todas estas argumentaciones falaces han sido utilizadas para intentar evitar la implantación de las medidas sobre los impuestos al tabaco, pero lo más importante desde un punto de vista práctico son las acciones que han empleado al respecto. Entre las tácticas empleadas se encuentran (Smith y cols., 2013):

1. Utilización de “grupos tapadera” para ocultar sus propios intereses y aumentar así la credibilidad de los argumentos utilizados.
2. Establecer alianzas con grupos de interés público para aumentar la credibilidad de los argumentos anti-impuestos.
3. Empleo de campañas publicitarias en medios de comunicación para sensibilizar al público sobre las propuestas de impuestos y crear o incrementar el número de consumidores.
4. Uso de consultores, relaciones públicas o personal de empresas de publicidad para obtener asesoramiento y asistencia en actividades de campañas publicitarias.
5. Pagar o proporcionar regalos a los responsables políticos, funcionarios, partidos políticos o campañas electorales para obtener su apoyo en materia de impuestos.
6. Introducir elementos de confusión en los debates sobre los aumentos de impuestos sobre el tabaco, enmarcándolos dentro de los debates fiscales de otra índole. El objetivo es equiparar el impuesto sobre el tabaco a los aumentos generales de aquellos impuestos que se consideran impopulares.
7. Trabajar en colaboración junto a otras industrias tabaqueras para contrarrestar las propuestas de aumento del impuesto al tabaco.

8. Propuesta de legislación alternativa: cinco estudios identificaron los esfuerzos de la industria para promover propuestas más débiles o irrelevantes para distraer la atención de la propuesta original.
9. Empleo de expertos "independientes": expertos afines a la industria para presentar sus argumentos y aumentar la credibilidad de los mismos.
10. Fomento del contrabando en caso de aumentos de impuestos, lo cual les permite mantener o aumentar los márgenes de beneficio, así como apoyar su argumento de que los aumentos de impuestos conducen a un aumento del comercio ilícito.
11. Uso de empleados o personal de la industria tabacalera, alentándolos a ejercer presión individual contra sus representantes políticos, en contra de los aumentos del impuesto al tabaco.
12. Atentar contra los expertos en control del tabaco y socavar su credibilidad, en algunos casos alegando sin pruebas que habían utilizado mal los fondos de la subvención con fines políticos ilegales.
13. Desviar la atención de las propuestas de impuestos sobre el tabaco, argumentando que otros temas como los niveles salariales de los empleados estatales, la calidad de las universidades y el sistema de escuelas públicas, y el medio ambiente eran más apremiantes que el impuesto sobre el tabaco.

En algunas ocasiones la presión de la industria tabaquera sobre los gobiernos para evitar el aumento o incluso disminuir los impuestos ha surtido efecto y, debido a ello, se ha podido comprobar las consecuencias de estas acciones.

A comienzos de la década de 1990, las tasas de contrabando de tabaco en Canadá aumentaron dramáticamente. Los gobiernos respondieron con una reducción sustancial de los impuestos sobre los productos del tabaco y se llevó a cabo un estudio que examinó el impacto de estos cambios fiscales sobre el tabaquismo en los jóvenes de Canadá.

En los años siguientes a la reducción de los impuestos sobre el tabaco hubo un fuerte aumento del tabaquismo en los jóvenes, el cual fue más fuerte en las mujeres. En dicho estudio se determina que 190.000 personas nacidas entre 1977 y 1985 se iniciaron en el hábito tabáquico exclusivamente debido a la reducción de impuestos (Birkett, 2014).

5.2 Oposición al empaquetado genérico

En diciembre de 2012 Australia fue el primer país en introducir el empaquetado genérico (*plain tobacco packaging*) como una medida de control del tabaco. La industria se ha opuesto a esta medida, como ha ocurrido en anteriores ocasiones con otros intentos de regulación del comercio de tabaco.

Aparte de muchas otras medidas como campañas publicitarias y demandas judiciales en la Organización Mundial de Comercio, WTO (demandas perdidas en 2017), uno de los argumentos que empleó la industria para oponerse al empaquetado genérico es que éste dificultaría a los consumidores diferenciar los productos de tabaco originales de los falsificados, además de que sería más sencillo la falsificación de los productos originales. En consecuencia, aumentaría el comercio ilícito de los productos de tabaco. Estas argumentaciones pueden observarse en *Transcrime*, informes financiados por *Philip Morris International* a académicos de la *Università Cattolica del Sacro Cuore* de Milán y realizados con el objetivo de analizar las consecuencias de la regulación en el comercio ilícito (Transcrime, 2012).

Un estudio independiente (Moodie y cols., 2012) establece que los consumidores serían capaces de diferenciar con facilidad aquellos paquetes de productos originales de los falsificados basándose en características tales como variaciones en el color o que la impresión y el cartón son de peor calidad. Este estudio también sostiene que la compra de un producto legal o falsificado no estaría condicionada por el tipo de empaquetado, sino por el precio y la disponibilidad del mismo, contradiciendo así el argumento propuesto por la industria y apoyado en los estudios de *Transcrime*.

Otro estudio realizado sobre una muestra poblacional en Australia (Scollo y cols., 2015) no halló evidencias de que el comercio ilícito o las compras de productos de tabaco ilegales se hubiesen incrementado desde la introducción del empaquetado genérico en este país.

5.3 Otros informes financiados por la industria

Philip Morris International contrató los servicios de la compañía KPMG -empresa global de contabilidad- para que realizase un informe anual sobre el comercio ilegal de tabaco en la Unión Europea conocido como “*Project Star*” (Joossens, 2011). *Philip Morris International* ha empleado este informe para ejercer presión en contra de las medidas propuestas por la Unión Europea para la regulación del comercio de tabaco. Sin embargo, a pesar de que este informe se utilizó desde 2006, permaneció sin poder ser examinado o criticado hasta que vio la luz en 2011 (Gilmore y cols., 2014).

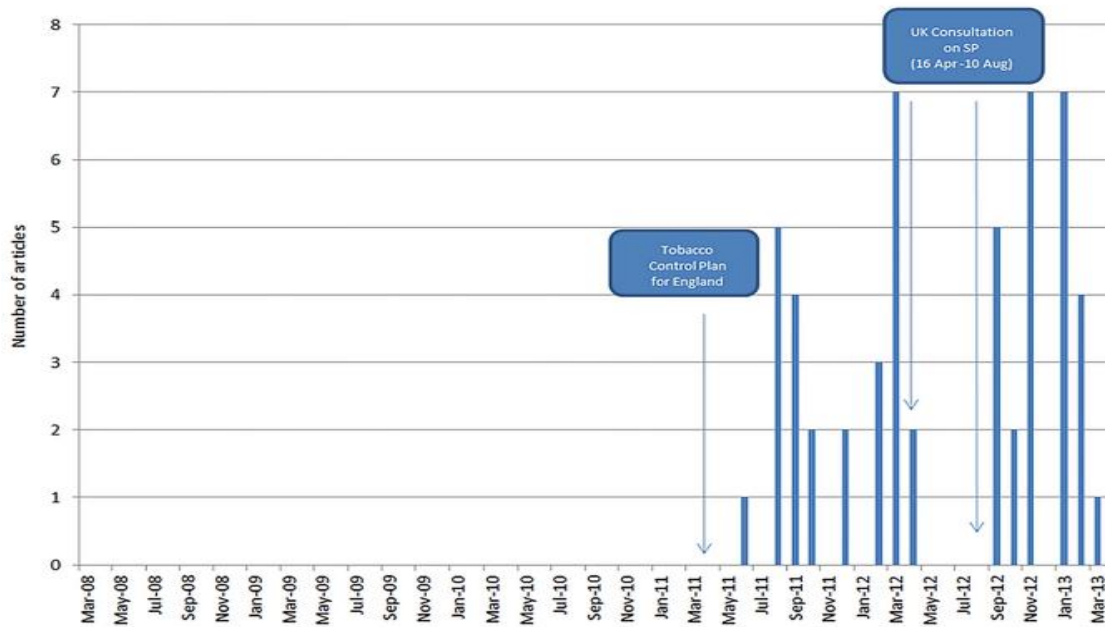
Los datos obtenidos en el informe “*Project Star*” han sido comparados con los aportados por una encuesta paneuropea realizada en el contexto del proyecto PPACTE (*Pricing Policies and Control of Tobacco in Europe*) y han sido identificados problemas en la metodología e inconsistencias en los resultados (Gilmore y cols., 2014). En general, existe una tendencia a sobreestimar el comercio ilícito en Europa occidental.

En definitiva, la industria exagera la amenaza del comercio ilícito de tabaco mediante la realización de informes financiados por ella para ejercer presión en su propio beneficio en materia de regulación del comercio de tabaco. En el momento en que estos informes son comparados con datos independientes se objetivan errores en la metodología de modo que la validez de estos informes es dudosa. Por lo tanto, los

datos aportados por la industria sobre los niveles de comercio ilícito deben ser analizados y ser considerados con precaución (Rowell y cols., 2014).

La industria no se sirve exclusivamente de estos informes para exagerar las cifras de comercio ilícito, sino que también emplea a los medios de comunicación para ello. Un ejemplo de esto es Reino Unido en donde no se publicaron artículos relacionados con los niveles de comercio ilícito entre el mes de marzo de 2008 y el mes de mayo de 2011. Sin embargo, tras publicarse el Plan de Control del Tabaco en marzo de 2011 se incrementaron de forma significativa los artículos sobre el comercio ilícito, citando los datos aportados por la industria, como se puede observar en la figura 5 (Rowell y cols., 2014).

Figura 5. Número de artículos de prensa citando datos de la industria sobre comercio ilícito entre 2008 y 2013 en el Reino Unido por mes de publicación.



6. COMERCIO ILÍCITO DE TABACO

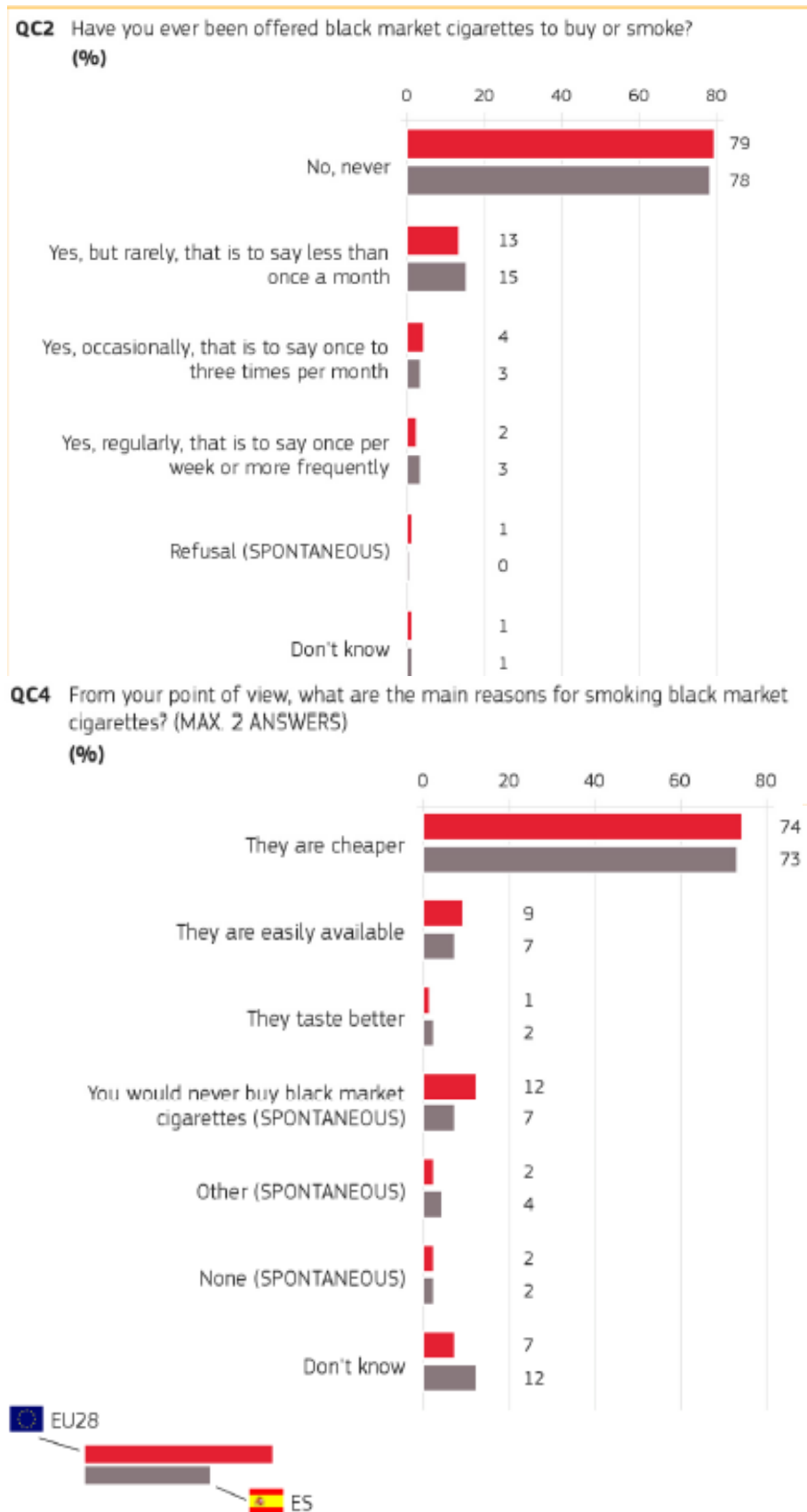
En la bibliografía existen numerosos términos que hacen referencia al comercio ilícito de tabaco por lo que es necesario establecer una serie de definiciones para evitar confusión (Joossens y cols., 2009):

- ❖ **Comercio ilícito o ilegal**: cualquier conducta o actividad prohibida por ley, que esté relacionada con la producción, envío, recepción, posesión, distribución, venta o compra, incluyendo facilitar esta actividad.
- ❖ **Contrabando**: comercio ilegal de cualquier producto que se lleva a cabo en la frontera entre dos o más países. Dentro de éste se puede diferenciar un contrabando a gran escala y otro a pequeña escala.
- ❖ **Falsificación o counterfeiting**: fabricación de productos de tabaco imitando el aspecto de una marca registrada sin el consentimiento de su propietario.
- ❖ **Evasión fiscal**: empleo de métodos ilegales con el fin de evitar impuestos, en este caso sobre el tabaco, como la compra de productos falsificados, fabricados ilegalmente o procedentes del contrabando.
- ❖ **Elusión fiscal**: empleo de métodos legales para evitar los impuestos, incluyendo por ejemplo la compra de productos libres de impuestos (*duty free*) o en otros países en los que las cargas fiscales en dichos productos son menores, pero siempre en cantidades permitidas por la legislación aduanera.

Para obtener una aproximación inicial al problema del comercio ilícito en la actualidad, la Comisión Europea (2016) realizó entrevistas a ciudadanos de los distintos países que conforman la Unión Europea (27.672 en la UE y 1.006 en España) obteniéndose los resultados que se muestran en la figura 6.

Se observa cómo un porcentaje nada despreciable de los entrevistados (19% en Europa y 21% en España) ha tenido acceso a tabaco de procedencia ilegal, ya sea porque éste haya sido ofrecido para su compra o consumo. Otra conclusión que se extrae de las entrevistas es que el menor precio es el motivo por el que se consume este tipo de tabaco.

Figura 6. Fragmento de la entrevista de la Comisión Europea sobre el comercio ilícito, 2016.



El tabaco es el producto legal que más relacionado está con el contrabando a nivel internacional (Tobacco-Free Kids, 2003).

En parte esto es debido a que los impuestos suponen un porcentaje importante del precio final de cada cajetilla de cigarrillos, la evasión de dichos impuestos desviando los productos del tabaco hacia el mercado ilegal genera un considerable margen de beneficio para los contrabandistas (Joossens y cols., 2009). Adicionalmente, la mayoría de los cigarrillos procedentes del comercio ilícito no contienen la información requerida por ley como advertencias sanitarias o las concentraciones de los tóxicos que los componen (WHO, 2010).

Es bastante lógico que se haya encontrado que las personas que consumen más tabaco y las más adictas al mismo tienen más probabilidades de llevar a cabo actividades legales o ilegales para evitar los impuestos. También se ha descrito una asociación entre el entorno familiar, la educación y la probabilidad de realizar dichas actividades (Guindon y cols., 2014).

El comercio ilícito no es un problema exclusivamente de la Unión Europea, sino que está presente en otros países, como se ilustra en la tabla 2 (Joossens y cols., 2010). Es necesario tener en cuenta que esta tabla muestra valores en términos absolutos y lo realmente interesante es conocer el valor relativo, es decir, el porcentaje que representa el comercio ilegal con respecto al total del comercio de tabaco en un determinado país.

Tabla 2. Los 10 países con mayor volumen de comercio ilícito de tabaco en 2007.

| <i>Ranking</i> | <i>Country</i> | <i>Illicit trade (billions of cigarettes)</i> |
|----------------|--------------------|---|
| 1 | China | 214 |
| 2 | Russian Federation | 76 |
| 3 | United States | 62 |
| 4 | EU | 58 |
| 5 | Brazil | 38 |
| 6 | Philippines | 19 |
| 7 | India | 18 |
| 8 | Indonesia | 14 |
| 9 | Pakistan | 13 |
| 10 | Turkey | 12 |

EU: European Union.

Por otro lado, existen evidencias de que el comercio ilícito se lleva produciendo desde hace varias décadas. Por ejemplo, en 1996 se exportaron 1,1 billones de cigarrillos en el mundo, mientras que sólo 0,7 billones fueron importados (European Parliament, 1997). Aunque a la anterior cifra hay que restarle 45.000 millones de cigarrillos, que fueron legalmente vendidos en zonas libres de impuestos (*duty free*), aún quedan

355.000 millones de cigarrillos que no aparecen en los registros; es decir, algo más del 30% del total.

La parte correspondiente a la Unión Europea son 60.000 millones de cigarrillos al año, lo cual supone una pérdida de 6.000 millones de euros en ingresos por impuestos ese mismo año.

En la tabla 3 (Joossens y cols., 2010) se muestran algunos datos relacionados con el comercio ilícito y las consecuencias de su erradicación, los cuales son de gran importancia para entender la magnitud de este problema.

Tabla 3. Situación actual del comercio ilícito y consecuencias de su eliminación, 2010.

| | <i>Global</i> | <i>High-income countries</i> | <i>Low- and middle-income countries</i> |
|---|----------------|------------------------------|---|
| <i>Illicit cigarette trade: current situation</i> | | | |
| Total illicit market (% of consumption) | 11.6% | 9.8% | 12.1% |
| Total illicit market (cigarettes per year) | 657 billion | 124 billion | 533 billion |
| Total annual revenue lost to governments | \$40.5 billion | \$17.6 billion | \$22.9 billion |
| Estimated deaths in 2030 | 8.3 million | 1.5 million | 6.8 million |
| <i>If this illicit trade were eliminated</i> | | | |
| Average price increase | 3.9% | 3.9% | 3.8% |
| Decline in consumption (%) | 2.0% | 2.2% | 1.9% |
| Decline in consumption (cigarettes) | 112.8 billion | 27.3 billion | 85.4 billion |
| Immediate gain in annual revenue | \$31.3 billion | \$13 billion | \$18.3 billion |
| Lives saved in 2030 and annually thereafter | 164,131 | 32,332 | 131,799 |

Como ilustra la tabla, los niveles de comercio ilícito son mayores en los países poco desarrollados económicamente que en los de mayor desarrollo: alrededor de un 20-25% más. Adicionalmente, debido a que los países de bajo desarrollo o en vías del mismo son más numerosos, la eliminación del comercio ilícito tendrá una mayor repercusión en dichos países.

Así, por ejemplo, a pesar de que el porcentaje de cesación tabáquica es similar tanto en países desarrollados (2,2%) como en los menos desarrollados (1,9%), el consumo de cigarrillos se reduciría 3 veces más en los países menos desarrollados. Del mismo modo, la cifra de vidas que se podrían salvar en 2030 es 4 veces superior en los países poco desarrollados.

7. PAPEL DE LA INDUSTRIA EN EL COMERCIO ILÍCITO DE TABACO

7.1 La industria como responsable del comercio ilícito

La conclusión que puede deducirse de toda la evidencia científica -conclusión a la que han llegado el mundo académico, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG) independientes- es que **el comercio ilícito de tabaco, y en particular el contrabando a gran escala, no podría existir si las principales industrias tabaqueras no participasen en dicha actividad** (Joossens, 2000).

En el ejemplo dado en el apartado anterior sobre las pérdidas de tabaco en 1996, algo más de un 30% de los cigarrillos exportados desaparecían antes de llegar al destino. Esos cigarrillos terminaban siendo objeto del comercio ilícito en países como Alemania, Italia o España, entre muchos otros de la Unión Europea (ERC Group, 2007).

Se trata de unos volúmenes de cigarrillos excesivamente grandes como para que, sin connivencia de la industria productora, se extravíen en el transporte entre unos países y otros o para pasar desapercibidos. A la vista de este y otros muchos datos significativos, es imposible pensar que dichas pérdidas se produzcan sin la participación, activa o pasiva, de la industria del tabaco.

La participación de la industria tabaquera en el comercio ilícito queda de manifiesto en los documentos internos que han debido hacerse públicos en los últimos años. En dichos documentos utilizan eufemismos para referirse a actividades ilícitas relacionadas con el comercio ilícito del tabaco.

Así, por ejemplo, en ocasiones emplean el término “*transit*” para hacer referencia al contrabando de tabaco (BAT, 1989). Otro término empleado es “*General Trade*”, abreviado como “GT”, refiriéndose a las exportaciones que son desviadas hacia otro mercado distinto del destino original (O’Keeffe, 1994). “*General Trade*” es el eufemismo que con mayor frecuencia utiliza la *British American Tobacco* en los documentos relacionados con las operaciones de contrabando en Asia (Collin y cols., 2004).

De manera similar, con el término “*duty not paid*” (abreviado como “DNP”) se refieren al tabaco que, tras ser producido en un país, es exportado y posteriormente re-introducido ilegalmente en el mismo país en el que se produjo como si procediese de otros países. Es el eufemismo empleado más frecuentemente en Latinoamérica (BAT, 1989).

Otras expresiones son también empleadas como eufemismos del comercio ilícito: “importaciones paralelas” (BAT, 1988), “exportaciones combinadas”, “ventas en el mercado libre” e “importaciones no oficiales” (BAT, 1993).

7.2 Beneficios económicos del comercio ilícito para la industria tabaquera

La industria tabaquera insiste en que el comercio ilegal les perjudica al suponer una competencia injusta. Sin embargo, los beneficios de dicho comercio son numerosos para ella: la mayor parte del precio del tabaco legal lo forman los impuestos, por lo que con la venta de tabaco ilegal no solamente no pierden dinero, sino que pueden sacar más beneficio económico. Si por ejemplo el precio de una cajetilla legal es de 4\$ y 3\$ son destinados a impuestos, la ganancia por cada venta es de 1\$; mientras que en el mercado ilegal la misma cajetilla se puede vender a 2\$, no obteniendo la industria menos ingresos por el producto.

Por otro lado, el contrabando (una modalidad del comercio ilícito) se ha utilizado para introducir y promocionar algunas marcas de tabaco internacionales en países en los que existía un mercado cerrado, que rechazaba las importaciones extranjeras de productos de tabaco, como en países del este de Europa en la década de los 90 (World Tobacco, 1996).

Un ejemplo documentado de esta estrategia se produjo en Argentina a principios de los años 60, donde el contrabando provocó la apertura del mercado nacional permitiendo la entrada de las principales industrias de tabaco internacionales. Los niveles de contrabando crecieron del 2 al 12% durante este tiempo y posteriormente, una vez que las multinacionales del tabaco se hicieron con el control del mercado local, se produjo un descenso significativo del contrabando (CDC, 1992).

Italia es el país con mayor historia de contrabando dentro de Europa y representa otro ejemplo que corrobora la anterior idea. En este país existía un monopolio nacional que es el que controla la producción de cigarrillos y a partir de 1963 se prohibió la publicidad de productos de tabaco. Dicha prohibición tiene como objetivo dificultar la posible competencia de las marcas extranjeras. Marlboro fue la marca más implicada en el contrabando de Italia: el contrabando de cajetillas de Marlboro supuso que esta marca fuera más barata que MS, la marca italiana líder entonces, impulsando el consumo de la primera en perjuicio de la segunda y haciendo que Marlboro se transformara para 1996 en líder de las ventas legales (con un 50% de las ventas totales) (Bonner, 1997).

De manera similar, pero posteriormente, Bulgaria era de los pocos países de Europa del este que a finales del siglo pasado aún poseía una industria tabaquera con control estatal y que, con unos ingresos de 90 dólares mensuales de media, era también uno de los más pobres. A mediados de los años 90 se estimaba que se consumían 13.000 millones de cigarrillos procedentes de la industria nacional y 5.000 millones de las importaciones ilegales, lo que suponía un 38% del consumo total. En 1997 una cajetilla de Marlboro costaba 3 dólares, mientras que la procedente del contrabando sólo 1 dólar. El tabaco extranjero -en concreto, estadounidense- era lógicamente el más implicado en las actividades de importación ilegal y el más demandado por la población joven, ya que los adultos con bastantes años de consumo no tienden a cambiar fácilmente de marca. Por lo tanto, la limitación del precio para el consumo de

una determinada marca de tabaco que supondría la inexistencia de contrabando se elimina cuando éste se emplea como método de expansión de mercado (USDA, 1997).

Existen cuatro compañías multinacionales de tabaco que controlan el 75% del mercado mundial (Armendares y cols., 2006): *Philip Morris International* (PMI), *British American Tobacco* (BAT), *Japan Tobacco International* (JTI) y *China National Tobacco*. Aunque en general se respetan entre ellas, en algún momento la rivalidad entre estas multinacionales ha hecho que la BAT haya recurrido al comercio ilícito como estrategia para arrebatar a PMI su liderazgo a nivel mundial, llegando a representar este medio ilegal de distribución entre el 57% y el 68% del total de las exportaciones mundiales de BAT (O’Keeffe, 1994). Este comercio ilícito jugó un papel muy importante para que BAT consiguiera introducirse en el enorme mercado chino (Lee y cols., 2004).

Desde hace tiempo las grandes multinacionales han sido conscientes de que la apertura de nuevos mercados a nivel internacional es de gran importancia para su expansión y desarrollo. Este hecho es de especial relevancia en los países con ingresos más bajos, donde el tabaco no está ampliamente reconocido como causa de enfermedades y donde las políticas encaminadas al control del tabaco son débiles (Shepherd, 1985).

Los esfuerzos por la expansión del mercado a nivel mundial dieron sus frutos: entre 1970 y 1980 el consumo de tabaco se incrementó un 24% en América Latina y un 33% en África (Taylor, 1989). El aumento del consumo de tabaco se produjo de forma más tardía en Asia, donde se incrementó un 33% a partir de 1991 (Holzman, 1997). En la antigua Unión Soviética el consumo per cápita de cigarrillos se incrementó un 51%, debido principalmente a los esfuerzos de las industrias internacionales para promover el consumo de sus marcas de tabaco (Gilmore y cols., 2005).

Si bien esta expansión comercial es absolutamente legal en principio, ya que es parte de la estructura de su negocio, es necesario destacar que el comercio ilícito ha sido un pilar fundamental en la expansión del mercado a nivel mundial de las grandes multinacionales del tabaco.

Así, por ejemplo, BAT ha empleado actividades ilegales para abastecer los mercados de África desde los años ochenta. Sus propios documentos sugieren que el contrabando ha sido un componente esencial en la estrategia de BAT para obtener concesiones fiscales, competir con otras multinacionales tabacaleras, eludir las restricciones locales a las importaciones y condiciones políticas y económicas favorables (BAT, 2008). En Uganda y en Malawi, el contrabando era la única alternativa para que el tabaco internacional penetrara en el país ya que las importaciones no estaban permitidas (LeGresley y cols., 2008). Una vez que se había creado una población que demandaba ciertas marcas internacionales de cigarrillos, las multinacionales tenían la suficiente influencia para negociar con los gobiernos locales y así, establecer licencias para sus importaciones o incluso concesiones fiscales (Lee y cols., 2006).

La información procedente de documentos internos y de otras fuentes muestra que la industria tabaquera ha participado activamente en las actividades de contrabando de sus productos al menos hasta finales de los años 90, así como control de los destinos

de dichos productos, las rutas, los precios o incluso el volumen de cigarrillos destinados al contrabando (Tobacco-Free Kids, 2003).

Un ejemplo de ello es Canadá, donde a principios de la década de los 90 el contrabando de cigarrillos ascendió de 1,3 miles de millones de cigarrillos a 14,5. La mayoría de esos cigarrillos habían sido previamente exportados a Estados Unidos, donde prácticamente no se consume ningún cigarrillo canadiense, regresando a Canadá de nuevo de forma clandestina (Joossens y cols., 2000). La industria tenía conocimiento de ello puesto que en junio de 1993 el director de *Imperial Tobacco*, empresa canadiense propiedad de BAT, dejó constancia de ello por escrito: “un volumen creciente de nuestras ventas locales en Canadá será exportado y después reintroducido por contrabando” (ICIJ, 2001).

Entre 1993 y 1997, las exportaciones de cigarrillos de Gran Bretaña a Andorra aumentaron de 13 millones a 1.520 millones. En consecuencia, o bien cada uno de los 63.000 habitantes de ese país -incluyendo menores de edad y no fumadores- consumía 60 cigarrillos diarios o ese tabaco era destinado al contrabando (Joossens, 2000).

Otro tipo de actividades ilegales llevadas a cabo por las grandes multinacionales del tabaco eran las denominadas “operaciones paraguas” (*umbrella*). Mediante estas operaciones introducían pequeñas cantidades de cigarrillos de manera legal en un país y en cuyo precio final de venta se incluían los impuestos correspondientes. Esto les permitía justificar la publicidad de esa marca en dicho país, y disfrazar la exhibición y venta de las versiones baratas importadas de contrabando (Tobacco-Free Kids, 2003).

Para conseguir una mayor eficacia en su penetración ilícita en los diversos mercados, la industria tabaquera se “ha visto obligada” a relacionarse con grupos responsables de otras actividades delictivas. Una investigación realizada en base a documentos internos, expedientes judiciales e informes de gobiernos concluyó que representantes de algunas de las principales multinacionales del tabaco 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” (Collin y cols., 2004).

7.3 El gobierno y la salud de los ciudadanos: los perjudicados por el comercio ilícito

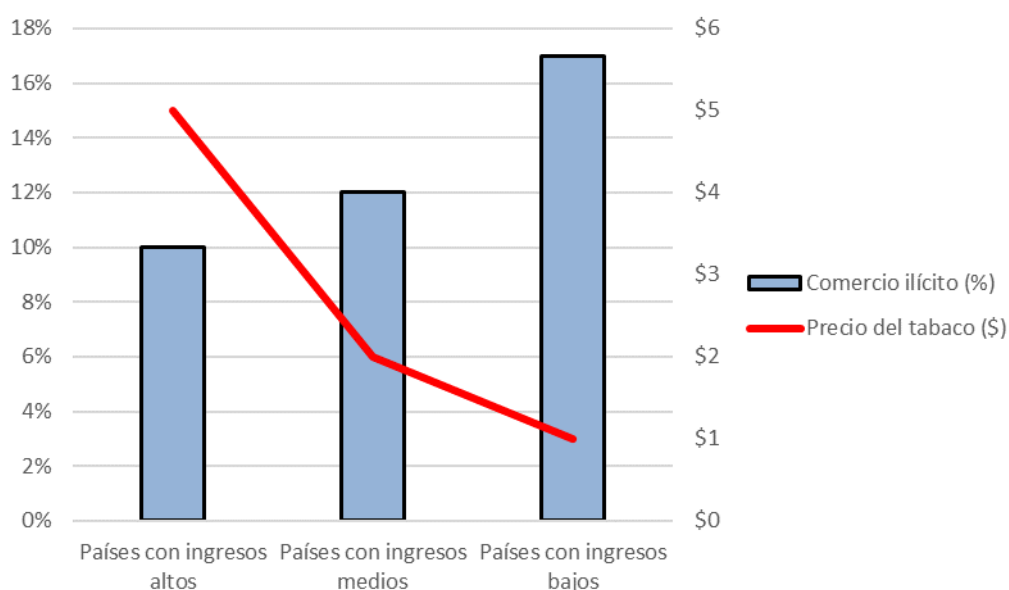
La industria tabaquera insiste constantemente que la principal causa del contrabando es el gran precio del tabaco, el cual aportaría potenciales beneficios a quienes se dedican al contrabando. De hecho, uno de los argumentos aducidos por la industria para oponerse sistemáticamente al aumento de los impuestos sobre el tabaco es que el incremento del precio en el mismo provocará un aumento del comercio ilícito.

Afirmar o suponer que el contrabando es directamente proporcional al precio implica una presión sobre los gobiernos para que no incrementen los impuestos sobre el

tabaco, ya que un mayor consumo ilegal provocaría una disminución en los ingresos fiscales que se podrían recaudar.

Sin embargo, la evidencia muestra sin ninguna duda que en aquellos países en los que los precios del tabaco son más bajos, el nivel de contrabando es mayor (Joossens y cols., 2010), por lo que el argumento utilizado por la industria no es válido. Como ilustra la figura 7 el nivel de contrabando en el mundo es mayor en los países menos desarrollados que en los más desarrollados económicamente y eso a pesar de que el precio del tabaco es mucho mayor en éstos.

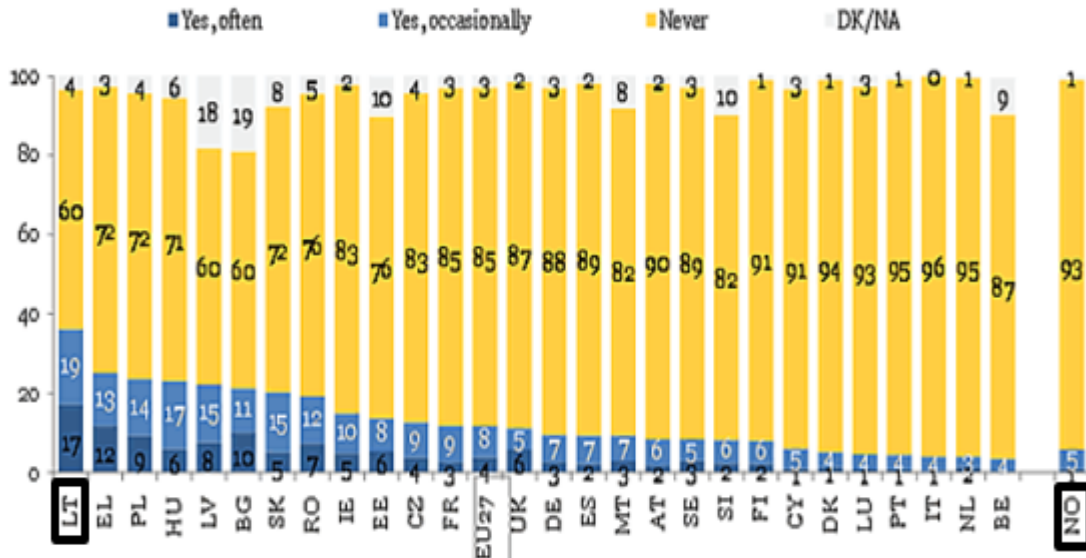
Figura 7. Relación entre el comercio ilícito y el precio medio de la cajetilla de tabaco.



Lo mismo puede comprobarse en Europa. En el año 2008, el país con el precio del tabaco más alto del mundo era Noruega, donde una cajetilla de Marlboro costaba 12 dólares; mientras que en Lituania, país de la Unión Europea con el tabaco más barato, la misma cajetilla costaba 2 dólares. A pesar de esta diferencia en el precio del tabaco y como se muestra en la figura 8 (Comisión Europea, 2009), únicamente el 6% de los encuestados en Noruega habían visto en los últimos 6 meses productos del tabaco procedentes del contrabando, frente al 36% de los entrevistados en Lituania.

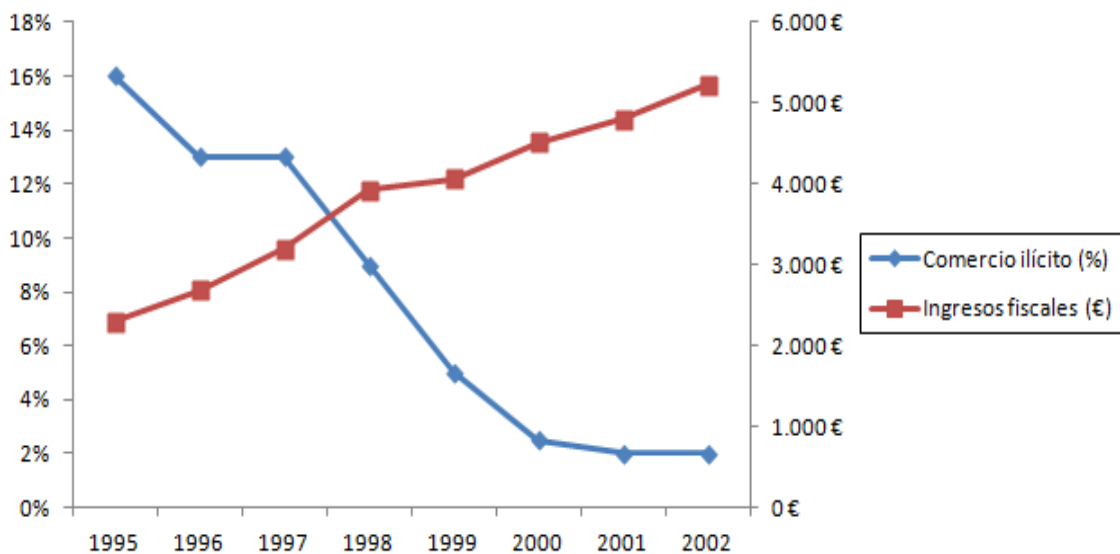
Se puede concluir que el aumento de impuestos no implica un incremento del comercio ilícito, sino que éste depende de otros muchos factores como por ejemplo el nivel de corrupción en el país donde se lleva a cabo. Por lo tanto, el verdadero problema de los gobiernos es el comercio ilícito y no el aumento de impuestos sobre el tabaco, ya que como se ha mencionado anteriormente provoca una disminución en los ingresos fiscales.

Figura 8. Respuesta a la pregunta: ¿ha visto usted en los últimos 6 meses vender productos de tabaco que pensaba que eran de contrabando?



España es un perfecto ejemplo de que el contrabando no se relaciona con el precio y representa uno de los pocos países que ha abordado el comercio ilícito de tabaco con éxito, como se ilustra en la figura 9 (Bonilla, 2003). Entre los años 1993 y 2000 se emplearon numerosos recursos para combatir el contrabando de tabaco, llegando a multiplicar por 10 la cantidad económica destinada a ello (aumentando de 4 a casi 40 millones de euros). En este mismo periodo de tiempo el comercio ilícito descendió de un 16% a un 2% y los ingresos fiscales aumentaron de 2.300 a 5.200 millones de euros. En definitiva, con una inversión económica inferior a 40 millones de euros se obtuvieron unos ingresos adicionales de casi 3.000 millones de euros.

Figura 9. Impuestos recaudados por el tabaco y mercado ilegal de cigarrillos en España 1995-2002.



Al no tener que pagar impuestos, el tabaco procedente del comercio ilícito es más barato que el de origen legal. Toda disminución en el precio tiende a estimular la demanda de consumo. Consecuentemente, además de que los estados ingresen menos, el contrabando tiende a ocasionar un mayor consumo, lo que acabará suponiendo un empeoramiento en la salud de los consumidores y un aumento en el gasto sanitario derivado de las patologías relacionadas con el tabaco.

Por otro lado, cuando el tabaco ilegal es interceptado, en la población a la que va dirigido tenderá a ser reemplazado por el de origen legal con el objetivo de satisfacer dicha demanda y se mantendrán las ventas -lo cual supone otro beneficio adicional para la industria-, aumentando también la recaudación tributaria.

7.4 Condenas judiciales a las industrias tabaqueras

De hecho, todas las grandes tabaqueras han sido condenadas varias veces, tanto en el siglo XX como en el XXI, por ser responsables del comercio ilícito de tabaco.

Desde 1997 se han producido numerosas investigaciones oficiales y casos judiciales alrededor del mundo en los que se acusa a la industria tabaquera de destinar tabaco al contrabando o al menos ser consciente del destino ilegal de sus cigarrillos (Joossens y cols., 2016).

En 1999, el gobierno canadiense recurrió a la ley contra la delincuencia organizada de Estados Unidos (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*, RICO) para demandar por mil millones de dólares a *R.J. Reynolds* y sus afiliados, acusándoles de realizar actividades de contrabando en la frontera entre ambos países y conspirar para defraudar al fisco (ICIJ, 2001). En 2002, la Corte Suprema de Estados Unidos rechazó los cargos debido a un tecnicismo relacionado con la falta de jurisdicción de estas cortes sobre disputas fiscales en otros países.

Posteriormente, en 2000, se presentaron otras dos demandas similares, una por parte de Colombia y otra por la Unión Europea. De acuerdo a las demandas presentadas, las industrias tabaqueras fueron acusadas de soborno a las autoridades, contribución económica ilegal a la campaña del que entonces fuera candidato a la presidencia – Ernesto Samper-, y colaboración con narcotraficantes para el blanqueo del dinero entre otras actividades fraudulentas (ICIJ, 2001).

Por su parte, la UE recurrió a la RICO para acusar a *Philip Morris*, *R.J. Reynolds* y *Japan Tobacco International* de controlar el contrabando de tabaco en los países de la UE y de generar documentos falsos y utilizar cuentas bancarias en Suiza para proteger a los contrabandistas (Joossens y cols., 2002).

En octubre de 2002, la UE y diez países miembro presentaron nuevas demandas contra *R.J. Reynolds* en el mismo tribunal, acusando a la industria tabaquera de participar con el crimen organizado, el narcotráfico, blanqueo de capitales y en transacciones que financiaron tanto el régimen iraquí de Saddam Hussein como los grupos terroristas (European Community vs RJR, 2002).

7.5 Otras modalidades de comercio ilícito

En ocasiones, no es que el tabaco producido se “pierda”, sino que simplemente se oculta que se ha producido: un porcentaje de la producción total no es declarada y se destina al comercio ilícito. En 2008 las grandes industrias tabaqueras produjeron e importaron a Ucrania casi 130.000 millones de cigarrillos, que representa un 30% más de la demanda local. Esa cantidad excedente de cigarrillos desapareció y se repartió por el resto de Europa a través del mercado negro (Lavrov, 2009).

Existe una modalidad de comercio ilícito que en teoría preocupa en gran medida a la industria del tabaco: la falsificación del mismo o *counterfeiting*. Esta modalidad representa un porcentaje mínimo del total del tabaco ilegal. Sin embargo, es a la que se refieren continuamente las industrias tabaqueras cuando presumen de luchar contra el contrabando. Las cifras de esta variedad de comercio ilícito no son fáciles de determinar y tienden a sobreestimarse porque las aduanas frecuentemente recurren a la industria tabaquera para determinar si se trata de falsificaciones o no. Las industrias del tabaco reciben un doble beneficio inflando las cifras de falsificaciones: por un lado se quitan la responsabilidad de sus desviaciones y, por otro lado, se presentan como víctimas de las mismas en mayor grado que en la realidad (Joossens y cols., 2012).

8. LOS ACUERDOS DE LA INDUSTRIA DEL TABACO

A lo largo del presente siglo, la industria tabaquera ha intentado desvincularse del comercio ilícito y limpiar su imagen pública. De hecho, cuando una industria tabaquera presume de luchar contra el comercio ilícito de tabaco, lo que realmente quiere decir es que se opone radicalmente a las falsificaciones de tabaco, que es una parte absolutamente minoritaria del comercio ilícito.

Dentro de estas medidas de limpieza de imagen, en julio de 2004 *Philip Morris* llegó a un acuerdo con la Unión Europea por el cual realizaría un pago de 1.250 millones de dólares repartidos en 12 años y se comprometería a colaborar con las autoridades europeas encargadas de luchar contra el comercio ilegal de tabaco. A cambio, la Unión Europea retiraría los cargos presentados contra esta empresa (Light, 2001).

Otras grandes multinacionales también han alcanzado acuerdos con la Unión Europea: en 2007 con *Japan Tobacco International* y en 2010 con *Imperial Tobacco Limited* y *British American Tobacco* (Joossens y cols., 2012) (tabla 4, tomada de Heyward, 2010).

Tabla 4. Características de los acuerdos entre la Unión Europea y las grandes compañías tabaqueras (PM, *Philip Morris*; JTI, *Japan Tobacco International*; BAT, *British American Tobacco*; ITL, *Imperial Tobacco Limited*).

| Company | Total of annual payments US\$ | Date of signature | End | Settlement and/or discharge of legal claims |
|---------|-------------------------------|-------------------|------------|---|
| PM | 1 billion | 9/7/2004 | 9/7/2016 | Yes |
| JTI | 400 million | 14/12/2007 | 14/12/2022 | Yes |
| BAT | 200 million | 15/7/2010 | 15/7/2030 | Unknown (see text) |
| ITL | 300 million | 27/9/2010 | 27/9/2030 | Yes |

Cabe destacar que estos acuerdos se enmarcan dentro de un contexto en el que la industria estaba siendo excluida del ámbito político. En consecuencia, el tabaco ilegal fue una oportunidad para, en apariencia, mostrar que compartían preocupaciones con los responsables políticos y convencer a las autoridades de que eran unos socios fiables para luchar contra un comercio del que eran cómplices (Lieberman y cols., 2011).

A pesar de los acuerdos, existe una preocupación por la falta de transparencia de los mismos en relación a las negociaciones y su gestión. A esta falta de transparencia contribuye el hecho de que existen parte de estos acuerdos que no son públicas, por ejemplo, fragmentos del acuerdo con *Imperial Tobacco Limited* fueron “omitidas debido a una solicitud de tratamiento confidencial” (European Commission, 2010).

Del mismo modo, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), se ha comunicado con las cuatro grandes industrias del tabaco por correspondencia mediante miles de documentos, y han mantenido numerosas reuniones. No obstante, no existe una lista exhaustiva de dichos documentos ni información sobre los temas

tratados en las reuniones. De igual forma, se rechazan a menudo las solicitudes de consulta de estos documentos y la información de las reuniones amparándose en la confidencialidad (Joossens y cols., 2016).

Los acuerdos de estas cuatro industrias del tabaco incluyen dos tipos de pagos a la Unión Europea: los pagos anuales fijos (mostrados en la tabla anterior) y los pagos complementarios variables. Estos últimos dependen de la incautación de tabaco ilegal que se realice de cada una de las diferentes compañías tabaqueras. Estos pagos se consideran una compensación por las pérdidas económicas derivadas de las actividades de comercio ilícito llevadas a cabo por la industria (Joossens y cols., 2012).

Las compañías que firmaron el acuerdo se comprometieron a pagar el 100% de los impuestos evadidos en caso de incautaciones por encima de 50.000 cigarrillos de sus productos originales, en los países de la Unión Europea que formaban parte del acuerdo. Asimismo, si se incautaban durante un año más de una determinada cantidad de cigarrillos, diferente para cada compañía según los acuerdos alcanzados, deberían pagar el 500% de los impuestos evadidos por esos productos. Originalmente el límite de estas incautaciones se fijó en 90 millones de cigarrillos para PM, JTI e ITL, y de 150 millones para BAT (European Anti-Fraud Office, 2015).

En la siguiente tabla se muestran los ingresos de la Unión Europea procedentes de los pagos variables anteriormente descritos (European Anti-Fraud Office, 2013).

Tabla 5. Pagos de la incautación de cigarrillos en la Unión Europea como resultado de los acuerdos con las cuatro grandes industrias tabaqueras.

| Year | Seizure payments (EURO) |
|-----------|-------------------------|
| 2006 | 20 289 472 |
| 2007 | 10 342 796 |
| 2008 | 6 922 838 |
| 2009 | 11 178 975 |
| 2010 | 7 754 716 |
| 2011 | 10 098 035 |
| 2012 | 4 141 791 |
| 2006–2012 | 70 728 624 |

Estos pagos variables tienen como objetivos disuadir a la industria tabaquera de participar en el comercio ilícito de tabaco, así como permitir que los países miembro de la Unión Europea recuperen los impuestos perdidos como consecuencia de dicho comercio. Según la OLAF, se estima que de media un contenedor con 10 millones de cigarrillos destinados al comercio ilícito suponen una pérdida de 2 millones de euros de ingresos fiscales.

Sin embargo, estos pagos representan una pequeña fracción de los ingresos fiscales perdidos. De acuerdo a la base de datos de las incautaciones en el periodo de 2006 a 2012, se estima que la pérdida fiscal ascendió a 10.000 millones de euros anuales en la Unión Europea (European Commission, 2013); mientras que los pagos variables por

incautaciones supusieron unos 70 millones de euros, tan sólo el 0,7% del total de pérdidas estimadas.

Existen principalmente dos razones por las que estos pagos variables no consiguen que los países recuperen las pérdidas fiscales derivadas del comercio ilegal. En primer lugar, únicamente las grandes incautaciones contabilizan para las sanciones económicas (más de 50.000 cigarrillos en una sola incautación y/o más de 90-150 millones de cigarrillos anuales, según el acuerdo alcanzado por cada compañía), por lo que el *modus operandi* del comercio ilícito en Europa ha cambiado desde que se firmaron los acuerdos, es decir, anteriormente a ellos los volúmenes de cigarrillos ilegales enviados eran muy grandes en comparación a los que se envían en la actualidad.

En segundo lugar, estas sanciones económicas sólo se aplican a los cigarrillos auténticos y no a las falsificaciones, y como se ha mencionado anteriormente los funcionarios de aduanas generalmente dependen de la industria tabaquera para determinar la autenticidad de los mismos. Este hecho proporciona una motivación y oportunidad para que las grandes compañías clasifiquen como falsificaciones los cigarrillos incautados.

Según los acuerdos, el fabricante implicado tiene el derecho de examinar el tabaco incautado y enviar un informe a la OLAF. Si cualquier estado miembro de la Unión Europea participante del acuerdo o la OLAF no están de acuerdo con que el tabaco incautado sea una falsificación, un laboratorio designado de común acuerdo por todas las partes será el encargado de la determinación definitiva (European Commission, 2013).

Desde que el primer acuerdo entró en vigor hasta el 31 de octubre de 2013, el tabaco incautado nunca ha sido analizado por un laboratorio independiente y toda determinación se ha basado en los exámenes de las grandes compañías (Joossens y cols., 2016).

A pesar de los acuerdos firmados por la Unión Europea y las cuatro grandes industrias del tabaco, éstas han permanecido involucradas en el comercio ilícito de tabaco. Un ejemplo de ello es el caso de Ucrania, ya que en el 2008 estas industrias sobreprodujeron cigarrillos sabiendo que su destino era el mercado ilegal (Lavrov, 2009). Asimismo, en el 2014 las autoridades tributarias británicas sancionaron a BAT con una multa de 820.000€ por proveer en exceso sus productos a Bélgica, cuyo destino era también el comercio ilícito (Doward, 2014).

En 2016, tras la decisión del Parlamento Europeo, la Comisión Europea decidió no renovar estos acuerdos.

9. MEDIDAS CONTRA EL COMERCIO ILÍCITO. PROTOCOLO DE COMERCIO ILÍCITO

9.1 Medidas contra el comercio ilícito

Las principales medidas que se considera que deben aplicarse si se desea reducir el comercio ilícito serían las siguientes (Joossens y cols., 2010):

- Proporcionar licencias a todos los participantes del negocio del tabaco.
- Crear sistemas de seguimiento y rastreo desde la fabricación de los productos hasta su posterior venta, ayudando a identificar los puntos de la cadena en los que se producen los desvíos de estos productos hacia el mercado ilegal.
- Establecer métodos de pago rastreables.
- Seleccionar de forma estricta a los contratistas que intervienen en el proceso de suministro. De este modo se pretende asegurar, por ejemplo, que todas las empresas sean verdaderas con domicilios reales, empleados y no tengan antecedentes de actividades delictivas.
- Sancionar gravemente las infracciones detectadas.
- Controlar las ventas de productos de tabaco por Internet o mediante otro tipo de medios (correo) a clientes minoristas.
- Prohibir las ventas libres de impuestos (*duty free*).
- Imponer restricciones a la circulación del tabaco en las denominadas “zonas francas”, partes del territorio de un país en las que las mercancías introducidas allí se consideran por norma general como si no estuvieran dentro del territorio aduanero en lo relacionado con los derechos e impuestos de importación.

La mayor parte de estas medidas han sido recogidas en el denominado Protocolo para la eliminación de Comercio Ilícito de productos de tabaco (*Illicit Trade Protocol, ITP*).

9.2 Protocolo de Comercio Ilícito

El Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco (ITP, 2015) es el primer protocolo desarrollado bajo el paraguas del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT, 2005) de la OMS. Anteriormente se habían desarrollado solamente directrices para la mayor parte de los artículos del mismo.

Se basa en el desarrollo del artículo 15 del Convenio Marco, en cuyo primer párrafo se establece que su regulación y eliminación es una medida esencial de control. Fue adoptado por consenso en Seúl (República de Corea) el 12 de noviembre de 2012 y su

objetivo es la eliminación de todas las formas de comercio ilícito de tabaco mediante un conjunto de medidas que deben ser adoptadas por los países firmantes (Partes), los cuales deben cooperar entre sí. En la ceremonia de firma del documento, que se desarrolló en la sede de la OMS el 10 de enero de 2013 participaron más de 50 partes, de las cuales inicialmente firmaron 12: China, Francia, Gabón, Libia, Myanmar, Nicaragua, Panamá, República Árabe Siria, República de Corea, Túnez, Turquía y Uruguay (ITP, 2015).

Uno de sus fines es asegurar la cadena de suministro de los productos de tabaco por medio de una serie de medidas que requieren el establecimiento de un sistema de rastreo a nivel mundial de dichos productos en los cinco años siguientes a la entrada en vigor del protocolo, además de determinar un punto de intercambio de información ubicado en la Secretaría del CMCT de la OMS. También se incluyen otras medidas como la concesión de licencias, creación de registros y regulación de ventas a través de Internet, en zonas libre de impuestos (*duty free*) y el tránsito internacional.

El Protocolo está dividido en 10 apartados:

- El apartado I (art. 1-3) es introductorio. En él se establece la terminología, la relación de este protocolo con otros acuerdos o instrumentos legales de lucha contra el comercio ilícito. Además, se expone el objetivo del Protocolo: eliminar todas las formas de comercio ilícito de tabaco.
- El apartado II (art. 4 y 5) establece las obligaciones generales que deben cumplir las Partes que forman el protocolo.
- En el apartado III (art. 6-13) se encuentran los artículos que determinan las medidas que deben llevar a cabo las Partes para el control de la cadena de suministro por medio de sistemas de rastreo.
- En el apartado IV (art. 14-19) se explica qué conductas deben ser consideradas ilegales así como las sanciones o las acciones judiciales que se llevarán a cabo ante dichos actos.
- El apartado V (art. 20-31) determina la cooperación: compartir información, ayudar en la prevención o en la investigación del comercio ilícito o los motivos para la extradición, entre otros.
- En el apartado VI (art. 32) se establece la necesidad de un informe sobre la situación de las partes en su aplicación del Protocolo.
- En el apartado VII (art. 33-36) se establecen los acuerdos institucionales y los recursos financieros del protocolo.
- En los apartados desde el VIII al X hay una serie de artículos que cubren la solución de controversias entre las Partes y cuestiones tales como la ratificación del Protocolo, su entrada en vigor y la enmienda del Protocolo.

Siguiendo al artículo 5.3. del Convenio Marco y citándolo literalmente, como consecuencia del “inherente conflicto entre los intereses” entre la industria del tabaco y la salud pública, el Protocolo establece que cualquier interacción que se produzca entre alguna de las Partes firmantes del tratado y la industria tabaquera debe realizarse “con la máxima transparencia”.

Otro hecho importante que se registra en el Protocolo es que el artículo 8.12 recoge explícitamente que "las obligaciones asignadas a una Parte [país firmante] no serán cumplidas por la industria tabacalera ni delegadas en esta", algo que lógicamente afecta a las funciones de seguimiento y rastreo de los productos del tabaco. De hecho, el artículo 8 lleva por título "Seguimiento y localización" y es el que señala que las Partes son las responsables del mismo.

10. SISTEMAS DE RASTREO

De acuerdo con el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos del Tabaco (OMS, 2013), se debe desarrollar un sistema de localización y seguimiento de todos aquellos productos de tabaco que se fabriquen. Para ello, se emplearán unas marcas de identificación específicas que serán estampadas en todas las cajetillas y en el resto de productos de tabaco. El objetivo de emplear estas medidas de rastreo es conocer el origen de los productos y controlar su transporte, así como identificar posibles puntos de desvío del tabaco hacia el mercado ilegal. Para el cumplimiento de los objetivos citados anteriormente será necesario aportar información como:

- Fecha y lugar de fabricación.
- Maquinaria empleada para la elaboración de los productos de tabaco.
- Turno de producción.
- Datos del primer cliente no relacionado con el fabricante y comprobante del pago.
- Destino previsto para la venta al por menor.
- Descripción del producto.
- Datos del almacenamiento y el envío de los productos.
- Datos de cualquier comprador posterior a la primera compra si se conoce dicha información.
- Ruta de distribución prevista.
- Fecha y lugar de destino del envío.
- Lugar de origen y consignatario.

Todos los países participantes de este protocolo tendrán acceso a toda la información anterior con el fin de investigar el comercio ilícito. Del mismo modo, la información de un país será intercambiada con el resto de partes si lo precisaran y será protegida y considerada confidencial.

En el mercado existen diversos sistemas de localización y rastreo para muy diversos productos. Varios de ellos reúnen las características necesarias para que los diversos países puedan utilizarlos a partir de mayo de 2019 que es cuando empiezan a ser obligatorios. Uno de ellos presenta serios problemas para su adopción: se aborda en el siguiente apartado.

10.1 Codentify®

La necesidad de implantar sistemas de seguimiento como consecuencia de los acuerdos a los que se intentaba llegar en los primeros esbozos del Protocolo de Comercio Ilícito, ha obligado a la industria tabaquera a desarrollar su propio sistema de rastreo al que ha denominado *Codentify* (Joossens & Gilmore, 2014).

Este sistema de rastreo fue creado por *Philip Morris International*, empresa que permitió el uso del mismo a partir de noviembre del 2010 a las otras tres grandes multinacionales del tabaco: *British American Tobacco* (BAT), *Imperial Tobacco Group* y *Japan Tobacco International* (JTI). En la actualidad estas cuatro empresas conforman la *Digital Coding and Tracking Association* (DCTA), una asociación de seguimiento y localización digital, cuya base se encuentra en Zúrich. El objetivo de la DCTA es promover la implantación del *Codentify* obteniendo el apoyo de gobiernos y agencias independientes (<http://www.dcta-global.com/>).

Tras las críticas de falta de independencia que sufrió en junio de 2016 *Codentify* fue transferido de la DCTA a Inexto (dependiente del grupo francés Impala), pero la evidencia sugiere que no se ha ganado independencia de la industria del tabaco con ello (aunque esto es lo que *Philip Morris International* declara).

Codentify consiste en un sistema de codificación con una secuencia alfanumérica impresa en los envases de cualquier producto de tabaco. Cada código es único y contiene 12 caracteres formados por números y letras adjudicados de manera aleatoria (Philip Morris International, 2012).

Los códigos se generan a través de la maquinaria de la propia fábrica donde se produce el tabaco y se imprimen, en un paso posterior, en los envases de cualquier producto de tabaco. Las denominadas “llaves secretas” se producen en la fábrica y permiten que se genere un número determinado de códigos. Los servidores de la empresa o un tercero relacionado son los encargados de almacenar las llaves secretas. Los códigos del sistema *Codentify* contienen de forma encriptada la siguiente información (Framework Convention Alliance, 2015):

- Fecha y hora de fabricación.
- Máquina encargada de la producción.
- Marca y variante de la marca.
- Tamaño y tipo de envase.
- Mercado al que va destinado el producto.
- Precio.
- Nivel impositivo.

Únicamente las personas que tengan acceso a las llaves secretas podrán generar códigos válidos en los que va encriptada la información anteriormente mencionada. Mediante la utilización de aplicaciones, dispositivos móviles o *call centers* será posible comprobar la veracidad de los códigos presentes en los envases.

Los detractores de este sistema alegan que la maquinaria empleada para el *Codentify* es insegura -las impresiones realizadas con impresoras de inyección se pueden modificar o borrar con facilidad, por lo que no se cumple con la premisa de seguridad que requiere un sistema de rastreo- y además asienta en la propia fábrica, donde pueden existir personas con interés en usar este sistema en su propio beneficio, incurriendo en actividades ilícitas.

Además de la aparente inseguridad de este sistema existen otro tipo de problemas relacionados con el empleo ilícito de estos códigos como los que se exponen a continuación:

- **“Clonación de códigos”**: los códigos pueden ser copiados y empleados más de una vez, tanto por parte de falsificadores como de los propios fabricantes.

La copia de los códigos se puede producir con relativa facilidad ya que son visibles en los envases de tabaco. Asimismo, sería complicado diferenciar entre dos productos con el mismo código el de origen ilícito y el original.

- **“Reciclado de códigos”**: utilización de los códigos impresos en productos de tabaco originales que durante el proceso de producción son rechazados y eliminados, para imprimirlos en los productos ilícitos. Sería prácticamente imposible identificar estos productos como ilícitos si se produce su venta en el mercado al que iban destinados los productos originales, ya que la información encriptada en este sistema de códigos encajaría perfectamente.
- **Creación de un excedente**: los códigos que no fueron empleados en la producción de un determinado lote pueden ser impresos en otros productos en forma de excedente de una fábrica para ser comercializados posteriormente de forma ilícita, pero en apariencia legal por este sistema de códigos.
- **“Migración de códigos”**: re-impresión de códigos en otro país diferente al país en el que se imprimieron dichos códigos inicialmente, dando una apariencia legal a productos ilícitos y dificultando el seguimiento de los productos por parte de las autoridades correspondientes.

Una limitación del uso del *Codentify* es que el Convenio Marco para el Control del Tabaco establece que la validez de sistemas de rastreo que se basan en la utilización de códigos como *Codentify* debe depender de la naturaleza impredecible de los mismos. Para asegurar la naturaleza impredecible de los códigos es necesario que existan auditorías independientes (FCTC, 2010). Sin embargo, en la información suministrada por *Philip Morris International* en la que se explica en qué consiste el *Codentify* en ningún lado se menciona la existencia de auditorías independientes (PMI, 2012).

La principal preocupación con respecto al uso del *Codentify* se relaciona con la aparente intención de la industria de utilizar este sistema de rastreo para verificar si un determinado producto de tabaco ha abonado los impuestos que le corresponden.

En el Protocolo de Comercio Ilícito el seguimiento se define como "la vigilancia sistemática y recreación, por las autoridades competentes o cualquier otra persona que actúe en su nombre, de la ruta o la circulación de los ítems a lo largo de la cadena de suministro", y se estipula que el rastreo debe permitir a las autoridades determinar en qué punto de la cadena de suministro un producto se desvía hacia canales ilícitos. En el párrafo 10 del artículo 8 de ese mismo protocolo se exige específicamente que "se aumente y amplíe el alcance del sistema de seguimiento y localización hasta el momento en que se hayan abonado todos los derechos y los impuestos pertinentes" (ITP, 2015). Por lo tanto, se precisa una base de datos para registrar la información sobre el producto a lo largo de su cadena de suministro. *Codentify* no cumple estos requisitos porque no almacena los códigos o registra eventos después de que el producto se fabrica.

Adicionalmente, en el párrafo 4 del artículo 8 del Protocolo de Comercio Ilícito (ITP, 2015) se expresa la necesidad de información sobre el nombre, la factura, el número de orden y los registros de pago del primer cliente o la ruta de envío prevista, la fecha de envío, el destino del envío y el punto de partida; dicha información no estaría disponible en *Codentify*.

La última preocupación dentro de este apartado es la aparente intención de la industria de promover *Codentify* con fines de verificación de impuestos en lugar de sellos fiscales. Esto representa un peligro muy real ya que el uso de sellos fiscales está respaldado por la legislación, a menudo con normas claras sobre lo que constituye un delito. Una falsa estampilla de impuestos es, por ejemplo, un delito. Los sistemas de sellos fiscales están totalmente bajo el control de los gobiernos o de sus organismos. Reemplazar los sellos fiscales con *Codentify* requeriría delegar el poder y la tecnología para la recaudación de impuestos del gobierno a una industria que podría beneficiarse del impago del tabaco, algo que históricamente ya ha realizado múltiples veces (Joossens & Gilmore, 2014).

Este hecho es realmente alarmante porque, si se establece preferentemente el *Codentify* como sistema de rastreo y seguimiento, se otorgará el control a la industria, a una industria que, como se ha expuesto en apartados anteriores, ha participado sistemáticamente en el comercio ilícito y en la manipulación de datos relacionados con el mismo. De hecho, un miembro de la *Digital Coding and Tracking Association* (DCTA) en 2012 fue acusado de llevar a cabo actividades comerciales ilegales (Solomon, 2012)

Por lo tanto, sería una incoherencia y un completo error que los principales causantes del comercio ilícito fueran los responsables de su control. Incluso aunque el *Codentify* fuese un sistema de rastreo técnicamente perfecto y no tuviese las limitaciones mencionadas anteriormente, no se debería adoptar por parte de los gobiernos e instituciones internacionales. Esto es algo ya establecido en el párrafo 12 del artículo 8 del Protocolo para la eliminación del comercio ilícito de productos de tabaco (OMS, 2013): "las obligaciones asignadas a una Parte no serán cumplidas por la industria

tabacalera ni delegadas en ésta”. Es decir, que la creación de sistemas de rastreo es una obligación de las partes firmantes del protocolo y que la industria tabaquera no puede participar en ella.

Existen otros sistemas de rastreo que carecen de los problemas mencionados del *Codentify*, pero la industria del tabaco se opone a ellos y presiona -o intenta presionar- a los diversos gobiernos para que no sean implantados (Aries, 2015).

La presión de la industria para implantar el *Codentify* consiguió sus frutos en julio de 2012, fecha en la que la INTERPOL -Organización Internacional de Policía Criminal- informó públicamente de la creación del IGR -*INTERPOL Global Register*-, un registro mundial cuyo fin es aportar herramientas para ayudar al cumplimiento de la ley y que los consumidores tengan la posibilidad de determinar la legitimidad de los productos de tabaco. Del mismo modo, notificó que cooperarían con la DCTA mediante el acceso al *Codentify* a través del IGR.

Un hecho muy ilustrativo en relación a este deseo de colaboración entre la industria y la INTERPOL es que esta agencia internacional había recibido un donativo que ascendía a 23,5 millones de dólares en 2011 por parte de *Philip Morris International*.

A pesar de todas las limitaciones y problemas que tiene el sistema *Codentify*, descritos anteriormente, la INTERPOL ha realizado declaraciones con afirmaciones engañosas en relación a este sistema; dichas afirmaciones conllevan la promoción del sistema *Codentify*, favoreciendo los objetivos e intereses de la industria tabaquera (Joossens & Gilmore, 2014). Este hecho supone un incumplimiento de lo establecido en el párrafo 3 del artículo 5 del Convenio Marco para el Control del Tabaco (OMS, 2003), que determina que: “a la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera”.

Este acuerdo de *Philip Morris International* con la INTERPOL sigue a otros acuerdos controvertidos alcanzados entre las principales industrias multinacionales del tabaco y agencias nacionales e internacionales en los últimos años, lo que sugiere una campaña concertada por la industria para congraciarse con agencias gubernamentales como parte de la solución a la epidemia del tabaco (Heyward, 2010).

Entre los acuerdos controvertidos se incluyen los de cooperación firmados con la Unión Europea (Heyward, 2010) sobre el contrabando de cigarrillos, que los expertos han sugerido que también contravienen lo establecido en el párrafo 3 del artículo 5 del Convenio Marco para el Control del Tabaco, así como el acuerdo alcanzado en Sudáfrica entre la industria tabacalera, las fuerzas del orden y las autoridades fiscales y de aduanas para aplicar un sistema digital para la autenticación del producto, la verificación fiscal y, eventualmente, el rastreo, basado en la tecnología *Codentify* (Joossens & Gilmore, 2014).

11. CONCLUSIONES

En definitiva, la estrategia de la industria en relación al control del comercio ilícito de tabaco ha consistido principalmente en los siguientes puntos:

1. Establecer alianzas y asociaciones con las autoridades tanto a nivel nacional como internacional, con el objetivo de situar a la industria tabaquera como una parte de la solución al problema del comercio ilícito e incrementar su capacidad para influir en las medidas relacionadas con este problema.
2. Concentrar el debate sobre el comercio ilícito de tabaco en la falsificación de cigarrillos en lugar de en otros elementos de mayor importancia, como por ejemplo el contrabando de tabaco llevado a cabo por la propia industria.
3. Intentar que el seguimiento y rastreo, autenticación, control de volumen y verificación de impuestos esté bajo su propio control.
4. Asegurar que la información sobre el comercio ilícito de tabaco siga bajo control de la industria tabaquera, de modo que esos datos puedan utilizarse como parte de los esfuerzos de la industria para socavar las políticas de control del tabaco, como el empaquetado genérico o los aumentos de impuestos.
5. Evitar soluciones potencialmente superiores (y menos beneficiosas para ella) en los sistemas de seguimiento y rastreo que son de mayor seguridad que el *Codentify*.

12. BIBLIOGRAFÍA

Aries Q, Panichi J. Big tobacco tries to put its stamp on new packaging. Politico [revista en Internet] 2015. Disponible en: <http://www.politico.eu/article/big-tobacco-stamp-packaging-labeling-technology-sicpa-codentify-counterfeit/>. [Acceso 10 de diciembre de 2016].

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

BAT Internal memo: Venezuelan Market Definitions and Assumptions. 1989. British American Tobacco. Bates No. 500025647/5648. Available from Guildford Depository.

BAT. Notes from BEC Meeting to review the Asia Pacific Regional Plan 1994–1998. 22 Nov 1993. British American Tobacco. Bates No. 500018295/ 8305. Available from Guildford Depository.

BAT. Taiwan Transit Study. 25 Aug 1989. British American Tobacco Bates No. 302000021. Available from Guildford Depository

Belcher E.H., & Van Walbeek C.P. Affordability trends: an update and some methodological. 2009.

Birkett N.J. The Impact of Taxation Reduction on Smoking in Youth between 1990 and 1999: Results from a Reconstructed Cohort Analysis of the Canadian Community Health Surveys. 2014.

Bonilla P. Evolución del contrabando de tabaco en España. Prevención del tabaquismo. 2003;5:127-135.

Bonner R. Two cases shed light on cigarette smuggling in Italy. New York Times. 1997.

Campaign for Tobacco-Free Kids [Internet]. Washington: TFK; c2016. [Acceso 20 de abril de 2017]. Disponible en: http://global.tobaccofreekids.org/en/resources/fact_sheets/#taxation_price.

Campaign for Tobacco-Free Kids. Illegal pathways to illegal profits: the big cigarette companies and international smuggling. 2003.

Canadian Cancer Society, Non-Smokers' Rights Association, Physicians for a Smoke-free Canada, Quebec Coalition for Tobacco Control. Surveying the Damage: Cut-rate Tobacco Products and Public Health in the 1990s. 1999. Disponible en: <http://www.nsra-adnf.ca/cms/file/files/pdf/oct99taxrep.pdf>. [Acceso 22 de enero de 2017].

Chaloupka FJ, Grossman M, Bickel WK, et al, eds. The Economic Analysis of Substance Use and Abuse: An Integration of Econometric and Behavioral Economic Research. Chicago: University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research, 1999

Chaloupka FJ, Yurekli A, Fong GT. Tobacco taxes as a tobacco control strategy Tobacco Control 2012;21:172e180. doi:10.1136/tobaccocontrol-2011-050417

Chaloupka FL, Yurekli A, Fong GT. Tobacco taxes as a tobacco control strategy. Tob Control 2012;21:172-180.

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

Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. ISBN 978 92 4 359101 8. Organización Mundial de la Salud 2003, reimpresión actualizada, 2004, 2005. Ginebra, Suiza.

Co-operation Agreement, Imperial Tobacco Limited, European Commission, Member States, 2010.

Digital Coding and Tracking Association [Internet]. Zúrich:DCTA. [Acceso 20 de abril de 2017]. Disponible en: <http://www.dcta-global.com/>

Doward J. BAT fined for oversupplying tobacco in low-tax European jurisdictions. Observer. 2014. Disponible en: <http://hereisthecity.com/en-gb/2014/11/16/bat-fined-foroversupplying-tobacco-in-low-tax-european-jurisdic/page/1/>. [Acceso el 10 de diciembre de 2016].

ERC Group. World cigarettes, the 2007 survey: Italy and Spain. 2007

European Anti-Fraud Office. Agreements with tobacco manufacturers. 2015. Disponible en: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-venue/cigarette_smuggling_en.htm. [Acceso el 10 de diciembre de 2016].

European Commission. Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products—a comprehensive EU strategy. Brussels: European Commission, 2013.

European Commission. Survey on tobacco. Flash Eurobarometer, no 253. Brussels: European Commission, 2009

European Commission. Working document on the Agreements with the tobacco industry and fight with the illicit tobacco trade. Committee on Budgetary Control. Brussels: Rapporteur: Bart Staes, 2013. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201406/20140618ATT85484/20140618ATT85484EN.pdf> [Acceso el 10 de diciembre de 2016].

European Community v. RJR. United States District Court, Eastern District of New York. 2002. Disponible en: <http://archive.tobacco.org/resources/Documents/021030ecvrjr.html>. [Acceso el 10 de diciembre de 2016].

European Parliament. Committee of Inquiry into the Community Transit System. Brussels: European Parliament, 1997.

European Union. New rules for tobacco products. Brussels: 2014.

FCTC. Analysis of the available technology for unique markings in view of the global track and trace regime proposed in the negotiating text for a protocol to eliminate illicit trade in tobacco products, Geneva 2010.

Framework Convention alliance [Internet]. Ginebra: FCA; [Acceso 20 de abril de 2017]. Disponible en: www.fctc.org/images/stories/Codentify_final_220515_SP.pdf

Gilmore AB, McKee M. Exploring the impact of foreign direct investment on tobacco consumption in the former Soviet Union. *Tob Control*. 2005; 14:13–21.

Gilmore AB, Rowell A, Gallus S, et al. Towards a greater understanding of the illicit tobacco trade in Europe: a review of the PMI funded 'Project Star' report. *Tob Control* 2014;23: e51–e61.

Guindon GE, Driezen P, Chaloupka FJ, Fong GT. Cigarette tax avoidance and evasion: findings from the International Tobacco Control Policy Evaluation Project. Département d'administration de la santé, Faculté de médecine, Université de Montréal, Montréal, QC, Canada. *Tob Control*. 2014 March ; 23(0 1): i13–i22.

Heyward M. Legal analysis of the agreements between European Union, member states and multinational tobacco companies. New York, 2010. Disponible en: http://www.fctc.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=73&Itemid=21. [Acceso 22 de enero de 2017].

Heyward M. Legal analysis of the agreements between the European Union, Member States, and multinational tobacco companies. New York, 2010. Disponible en: http://www.fctc.org/publications/bulletins/doc_view/451-legal-analysis-of-eu-agreements-with-multinational-tobacco-companies. [Acceso 22 de enero de 2017].

Holzman D. Tobacco abroad: infiltrating foreign markets. *Environ Health Perspec*. 1997; 105:178–183

Imperial Tobacco Limited, European Commission, Member States. Co-operation Agreement. 2010. Disponible en: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/cigarette_smug/2010_i/agreement_sept_2010.pdf. [Acceso 22 de enero de 2017].

Institute on taxation and economics policy ITEP. Cigarette Taxes: Issues and Options. 2011.

International Agency for Research on Cancer. IARC Handbooks of Cancer Prevention, Tobacco Control, Volume 14: Effectiveness of Tax and Price Policies in Tobacco Control. Lyon, France: International Agency for Research on Cancer, 2011. Disponible en: <http://www.iarc.fr/en/publications/list/handbooks/> [Acceso 22 de enero de 2017].

International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ). Tobacco companies linked to criminal organizations in lucrative cigarette smoking. Washington: 2001

ITC Project. Tobacco Price and Taxation: ITC Cross-Country Comparison Report. University of Waterloo, Waterloo, Ontario, Canada. 2014.

J Collin, E LeGresley, R MacKenzie, S Lawrence, K Lee. Complicity in contraband: British American Tobacco and cigarette smuggling in Asia. *Tobacco Control* 2004;13 (Suppl II):ii104–ii111.

Jacobs R, Gale HF, Capehart TC, et al. The supply-side effects of tobacco-control policies. *Tobacco Control in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2000

Jha, P., & Hill, C. Triple Tax, Double Revenue, Half Smoking and Lung Cancer, France 1980-2012. Personal Powerpoint slide from Centre for Global Health Research Presentation. 2012.

Joossens L, Chaloupka FJ, Merriman D, Yurekli A. Issues in the Smuggling of Tobacco Products. New York: Oxford University Press, 2000: 394-406.

Joossens L, Gilmore AB, Stoklosa M, et al. Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies. *Tob Control* 2016;25:254–260.

Joossens L, Gilmore AB. The transnational tobacco companies' strategy to promote Codentify, their inadequate tracking and tracing standard. *Tob Control* 2014;23:e3–e6.

Joossens L, Merriman D, Ross H, et al. How Eliminating the Global Illicit Cigarette Trade Would Increase Tax Revenue and Save Lives. Paris: The International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, 2009

Joossens L, Merriman D, Ross H, Raw M. The impact of eliminating the global illicit cigarette trade on health and revenue. *Addiction* 2010; 105: 1640-95

Joossens L, Raw M. Smuggling and cross border shopping of tobacco in Europe. *BMJ* 1995;310:1393–7

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 Folkhalsainstitutet. London and Stockholm, 2002

Disponible en: <http://info.cancerresearchuk.org/publicpolicy/briefings/prevention/tobaccocontrol/smuggling/>. [Acceso 22 de enero de 2017].

Joossens L. From public health to international law: posible protocols for inclusion in the Framework Convention on Tobacco Control. *Bull World Health Organ* 2000;78:930-937

Joossens L. Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions. Dublin: PPACTE, 2011. Disponible en: http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=187&Itemid. [Acceso 22 de enero de 2017].

Jossens L, Raw M. From cigarette smuggling to illicit tobacco trade. *Tobacco Control* 2012;21:230e234.

K.E. Smith, E. Savell, and A.B. Gilmore. What is known about tobacco industry efforts to influence tobacco tax? A systematic review of empirical studies *Tob Control*. 2013 March; 22(2): 144–153. doi:10.1136/tobaccocontrol-2011-050098.

Lavrov V. Ukraine's "lost" cigarettes flood Europe. *Cent Public Integr* 2009. Disponible en: <http://www.publicintegrity.org/2009/06/29/6347/ukraine-s-lost-cigarettes-flood-europe>. [Acceso 22 de enero de 2017].

Lee K, Collin J. Key to the future": British American tobacco and cigarette smuggling in China. *PLoS Med*. 2006; 3(7):e228. [PubMed: 16834455].

Lee K, Gilmore AB, Collin J. Breaking and re-entering: British American Tobacco in China 1979–2000. *Tobacco Control* 2004;13(suppl II):ii88–95.

LeGresley E, Lee K, Muggli ME, Patel P, Collin J, Hurt RD. British American Tobacco and the "insidious impact of illicit trade" in cigarettes across Africa. *Tob Control*. 2008; 17(5):339–346. [PubMed: 18617598].

Liberman J, Blecher E, Carbajales AR, et al. Opportunities and risks of the proposed FCTC protocol on illicit trade. *Tob Control* 2011;20:436–8.

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.

Lovett N. Distribution Initiatives Within PRC. 18 Nov 1993. British American Tobacco. Bates No. 500014779/3780. Available from Guildford Depository.

Moodie C, Hastings G, Joossens L. Young adult smokers' perceptions of illicit tobacco and the possible impact of plain packaging on purchase behaviour. *Eur J Public Health* 2012;22:251–3.

O'Keefe P. Export Channel Management Draft. 26 Jul 1994. British American Tobacco. Bates No. 503932264/2272. Available from Guildford Depository.

Philip Morris International. Codentify 2012. Disponible en: http://www.pmi.com/eng/documents/Codentify_E_Brochure_English.pdf. [Acceso 13 de marzo de 2017].

Plain_packaging_and_illicit_trade_in_the_UK.pdf [Acceso 13 de marzo de 2017].

Proposed re-definition of Market Responsibilities. 16 Dec 1988. British American Tobacco. Bates No. 500014649/4660. Available from Guildford Depository.

RCMP. Contraband Tobacco Enforcement Strategy. Ottawa: Royal Canadian Mounted Police; 2008.

Ross, H., Blecher, E., Yan, L., & Hyland, H. Do cigarette prices motivate smokers to quit? New evidence from the ITC survey. *Addiction* 2010, 106, 609–619.

Rowell A, Evans-Reeves K, Gilmore AB. Tobacco industry manipulation of data on and press coverage of the illicit tobacco trade in the UK. *Tob Control* 2014;23:e35–e43.

Scollo M, Zacher M, Coomber K, et al. Use of illicit tobacco following introduction of standardised packaging of tobacco products in Australia: results from a national cross-sectional survey. *Tob Control* 2015;24:ii76–ii81

Shepherd, P. Transnational corporations and the international cigarette industry. In: Newfarmer, R., editor. *Profits, progress and poverty. Case studies of international industries in Latin America*. University of Notre Dame Press Notre Dame; Indiana: 1985. p. 79-84.

Solomon J. EU probes cigarette deal that may have aided Syria. *The Wall Street Journal* 21 August 2012. Disponible en: <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444233104577595221203321922.html>. [Acceso 13 de marzo de 2017].

Special Eurobarometer, illicit tobacco trade, 2016.

Tauras, J.A., Chaloupka, F.J., Quah, A.C.K., & Fong, G.T.. The economics of tobacco control: evidence from the International Tobacco Control (ITC) Policy Evaluation Project. *Tobacco Control* 2014, 23, 1, i1-i3

Taylor SA. Tobacco and economic growth in developing nations. *Bus Contemp World* (Winter). 1989:55–70

The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products: an overview. *Who Framework Convention On Tobacco Control*. 2015.

Transcrime. Plain Packaging and Illicit Trade in the UK: Study on the risks of illicit trade in tobacco products as unintended consequences of the introduction of plain packaging in the UK. Transcrime- Università Studi di Trento, 2012. Disponible en:[http://transcrime.cs.unitn.it/tc/fso/pubblicazioni/AP/Transcrime-US Department of Agriculture. Unofficial report on tobacco from Bulgaria \(not official USDA data\), 1 May 1997](http://transcrime.cs.unitn.it/tc/fso/pubblicazioni/AP/Transcrime-US%20Department%20of%20Agriculture.%20Unofficial%20report%20on%20tobacco%20from%20Bulgaria%20(not%20official%20USDA%20data),%201%20May%201997)

US Department of Health and Human Services. Smoking and health in the Americas: a 1992 report of the Surgeon General in collaboration with the Pan American Health Organization. Atlanta, Georgia: Centers for Disease Control, Office on Smoking and Health, 1992. (DHHS Publication No (CDC) 92-8419.).

US National Cancer Institute & World Health Organization. The economics of tobacco and tobacco control. NCI Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: USDHHS, NIH, NCI & Geneva, CH: WHO; 2016

Van Walbeek, C. Tobacco excise taxation in South Africa: tools for advancing tobacco control in the 21st century: success stories and lessons learned. Geneva, World Health Organization. 2003.

World Health Organization. Raise taxes on tobacco. Mpower brochure. 2012.

World Health Organization. Tobacco Fact Sheet No.339. 2013.

World Health Organization. WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration. Geneva: WHO; 2010.

World Tobacco. World Tobacco file 1996. London: World Tobacco, 1996.