
**Fundación InterAmericana del Corazón -
Argentina (FIC Argentina)**

Scalabrini Ortiz 2470, CP C1425DBS. Ciudad Autónoma
de Buenos Aires, Argentina.

Tel/fax: +54 11 4831 2238

www.ficargentina.org / institucional@ficargentina.org

ACT | Aliança de Controle do Tabagismo

Rua Batataes, 602, cj 31, CEP 01423-010, São Paulo, SP,
Brasil.

Tel/fax: +55 11 3284 7778, 2548 5979

Av. N. Sa. Copacabana, 330/404, CEP 22020-001, Rio de
Janeiro, RJ, Brasil.

Tel/fax: +55 21 2255 0520 / 2255 0630

www.actbr.org.br / act@actbr.org.br

**Fundación InterAmericana del Corazón -
México A.C. (FIC México)**

Río Danubio 49, Col. Cuauhtémoc, Deleg. Cuauhtémoc, Méxi-
co, D.F., C.P. 06500.

Tel: +52 55 5208 0020

www.ficmexico.org / ficmexico@ficmexico.org

Corporate Accountability International

10 Milk Street, Suite 610. Boston, MA 02108. USA

Oficina América Latina: Cra. 68A No. 22A-75 C.3 Bogotá,
Colombia

Tel: +57 3114426404

www.stopcorporateabuse.org

LA SALUD NO SE NEGOCIA

La sociedad civil frente a las estrategias
de la industria tabacalera en América Latina.

CASOS DE ESTUDIO 2010 - 2012.

“LA SALUD NO SE NEGOCIA. La sociedad civil frente a las estrategias de la industria tabacalera en América Latina. Casos de estudio 2010 - 2012.” es un material desarrollado en conjunto por la Fundación InterAmericana del Corazón - Argentina (FIC Argentina), la Fundación InterAmericana del Corazón - México (FIC México), Corporate Accountability International - Colombia (CAI Colombia) y la Alianza de Controle do Tabagismo (ACT), editado y publicado por la Fundación InterAmericana del Corazón - Argentina (FIC Argentina) con el apoyo de Campaign for Tobacco Free Kids.

2012

Elaboración

Mariela Alderete (FIC Argentina)
Patricia Gutkowski (FIC Argentina)
Cinthia Shammah (FIC Argentina)

Edición:

Patricia Gutkowski (FIC Argentina)

Colaboración para el desarrollo de los casos:

Mónica Andreis (ACT Brasil)
Erick Antonio Ochoa (FIC México)
Yahaira Ortiz Ochoa (FIC México)
Verónica Schoj (FIC Argentina)
Belén Ríos (FIC Argentina)
Yul Francisco Dorado (CAI Colombia)
Jaime Arcila (CAI Colombia)

Diseño gráfico y diagramación

Julietta Racket

Agradecimientos

Agradecemos a las organizaciones que facilitaron las imágenes para esta publicación. Todas las imágenes correspondientes al capítulo 4.1 fueron provistas por FIC México; las correspondientes al capítulo 4.2 fueron provistas por CAI Colombia, Fundación para la Educación y el Desarrollo Social (FES) y al proyecto “Promover, Proteger e Implementar las medidas integrales de prohibición a toda forma de Publicidad, Promoción y Patrocinio de productos de Tabaco en Colombia”; las del capítulo 4.3, por FIC Argentina y las del capítulo 4.4, por ACT Brasil.

Agradecemos a Ellen Feighery y Patricia Sosa (Campaign for Tobacco Free Kids), por su apoyo y asesoramiento.

CONTENIDOS

01	Introducción	7
02	¿Qué es la interferencia de la industria tabacalera?	10
03	La industria tabacalera en la región de América Latina y el Caribe	13
04	El movimiento social del control de tabaco en América Latina: casos de estudio	17
	4.1. México: la lucha por los impuestos al tabaco	18
	4.2. Colombia: estrategias de la industria tabacalera para eludir la prohibición completa de publicidad, promoción y patrocinio	27
	4.3. Argentina: la industria tabacalera oculta detrás de grupos de fachada	35
	4.4. Brasil: la industria tabacalera devela su estrategia	46
05	Lecciones aprendidas	55

La epidemia de tabaquismo es un problema global que ha despertado la preocupación de la comunidad internacional por sus devastadoras consecuencias: provoca millones de muertes al año en el mundo y tiene un profundo impacto a nivel sanitario, social, económico y ambiental.

Durante los últimos años, la región de América Latina y el Caribe -con 33 países y una población aproximada de 558 millones de habitantes- ha realizado grandes avances en materia de aplicación de políticas efectivas de control de tabaco. El Convenio Marco para el Control del Tabaco¹ (CMCT) y el trabajo colaborativo entre los gobiernos y los referentes de las organizaciones de la sociedad civil han sido claves para enfrentar la epidemia del tabaquismo. No obstante, pese a los esfuerzos realizados, la industria tabacalera despliega estrategias innovadoras para alcanzar nuevos públicos y violar o eludir las políticas de salud.

A pesar de sus intentos por posicionarse como empresas socialmente responsables, las transnacionales tabacaleras fabrican y comercializan un producto altamente adictivo que causa numerosas enfermedades e incluso la muerte. Su principal objetivo es proteger y expandir sus ganancias, y la única manera de alcanzarlo es atentando contra la vida y la salud de la población.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un rol preponderante en la defensa del derecho a la salud, por lo que deben ser capaces de reconocer las tácticas y estrategias de las tabacaleras para poder detectarlas y enfrentarlas antes de que logren sus objetivos. De esta manera, se podrá garantizar la transparencia en los procesos gubernamentales de toma de decisiones y desnaturalizar la imagen de la industria tabacalera como actor válido para participar en las discusiones acerca de las políticas de salud pública.

Motivadas por el compromiso de desnudar los verdaderos intereses de las tabacaleras e impulsar políticas efectivas de control de tabaco, algunas organizaciones de la sociedad civil iniciaron en 2010 un proyecto regional para monitorear y contrarrestar las acciones de la industria en cuatro países de América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y México. Esta iniciativa surgió a partir de la necesidad de trabajar en forma conjunta a nivel regional para responder a las estrategias de las tabacaleras que trascienden las fronteras y se replican de manera similar en la mayoría de los países. La iniciativa regional, liderada por los referentes con mayor experiencia en la vigilancia de las directrices del artículo 5.3 del CMCT, permitió la construcción de protocolos y herramientas para monitorear las acciones de las tabacaleras y el diseño de estrategias de respuesta para frenar su interferencia en las políticas de control de tabaco. Los criterios y líneas

¹ El Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (CMCT) es el primer tratado internacional de salud pública que fue aprobado en 2003 y entró en vigor en 2005. Su objetivo principal, de acuerdo a lo que se declara en el artículo 3º, es *“proteger a las generaciones presentes y futuras contra las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco proporcionando un marco para las medidas de control del tabaco que habrán de aplicar las partes a nivel nacional, regional e internacional a fin de reducir de manera continua y sustancial la prevalencia del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco.”* **Convenio Marco para el Control del Tabaco**, Organización Mundial de la Salud, 2003. Disponible en: <http://www.ops-oms.org/Spanish/DD/PUB/sa56r1.pdf> (acceso 23 de octubre de 2012)

de acción consensuados por el equipo del proyecto fueron aplicados en forma sistemática en cada uno de los países participantes para reducir la interferencia de la industria y promover políticas de salud.

Esta publicación fue desarrollada en el marco del proyecto mencionado y su objetivo es dar cuenta de los procesos complejos y las disputas que se hacen pre-

sentes en la discusión e implementación de políticas de control de tabaco. Los casos relatados buscan exponer de manera concreta las estrategias de las tabacaleras para bloquear las políticas de control de tabaco y los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil de la región de América Latina para monitorearlas, contrarrestarlas y proteger el derecho a la salud.

Las medidas del CMCT que generan mayor impacto inmediato son seis y se resumen en el acrónimo **M.P.O.W.E.R**², por su versión en inglés:

- M**ONITOR → Monitoreo del problema del tabaco y evaluación del impacto de las políticas destinadas a disminuir y prevenir su consumo
- P**ROTECT → Protección universal de la exposición al humo de tabaco a partir de la implementación de ambientes 100% libres de humo
- O**FFER → Ofrecimiento de ayuda para dejar de fumar
- W**ARN → Inclusión de advertencias sanitarias con imágenes en los paquetes de cigarrillos
- E**NFORCE → Prohibición completa de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco
- R**AISE → Aumento del precio y de los impuestos al tabaco

² Informe OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo, 2008 - Plan de medidas MPOWER.
Disponible en: <http://www.who.int/tobacco/mpower/2008/es/index.html> (acceso 23 de octubre de 2012)

En su artículo 5.3 y sus directrices³, el CMCT proporciona una serie de medidas para prevenir la interferencia de la industria tabacalera en el diseño e implementación de políticas de control de tabaco, en función de las cuales los gobiernos deben:

- ▶ No conceder trato preferencial a la industria tabacalera
- ▶ Concientizar sobre la naturaleza adictiva y perjudicial de los productos de tabaco y sobre la gravedad que conlleva la interferencia de la industria tabacalera en las políticas de control del tabaco
- ▶ Establecer medidas para limitar las interacciones con la industria tabacalera y asegurar la transparencia de las que se produzcan
- ▶ Rechazar las alianzas y los acuerdos con la industria tabacalera para evitar conflictos de interés para los funcionarios y empleados públicos
- ▶ Exigir que la información proporcionada por la industria tabacalera sea transparente y precisa
- ▶ Desnaturalizar, en la medida de lo posible, las actividades que la industria tabacalera realiza por fuera de sus actividades industriales y que la presentan como “socialmente responsable”.



3 Directrices para la aplicación del artículo 5.3 del CMCT de la OMS (decisión FCTC/COP3).
Disponible en: http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3_es.pdf (acceso 23 de octubre de 2012)

¿Qué es la interferencia de la industria tabacalera?

Denominamos “interferencia” al conjunto de acciones que realiza la industria tabacalera con el objetivo de obstaculizar el diseño o la implementación de una política de salud o de generar un posicionamiento positivo y presionar a diferentes actores sociales para que actúen en favor de sus intereses comerciales.

Aunque las tabacaleras comercializan un producto mortal, son empresas lícitas, de gran poder económico e influencia política en la mayoría de los países de la región. Si bien generalmente sus acciones de interferencia se desarrollan dentro de un marco de legalidad, en numerosas ocasiones sus estrategias se caracterizan por falsear información, aprovechar los “vacíos” o los “puntos débiles” de algunas legislaciones y realizar acciones que son cuestionables no sólo desde un punto de vista ético sino también desde un punto de vista jurídico.

En la actualidad, los documentos internos de la

industria tabacalera son públicos⁴ y constituyen una evidencia fundamental acerca de estas acciones de interferencia. Sin embargo, y a pesar de la evidencia, en la mayor parte de los países la industria tabacalera aún goza de una imagen positiva. Este hecho ha llevado a que organismos nacionales e internacionales alerten a los gobiernos acerca de la necesidad de reducir o eliminar la interferencia y a que los defensores del control del tabaco unifiquen esfuerzos para desnaturalizar el posicionamiento de la industria tabacalera como “industria socialmente responsable” mediante la exposición de sus acciones y objetivos.

Las compañías tabacaleras son transnacionales que implementan una y otra vez las mismas líneas estratégicas para proteger su negocio⁵ e interferir con la adopción e implementación de políticas de control de tabaco. En el siguiente cuadro se presentan las principales acciones que han sido detectadas en varios países del mundo⁶:

4 Ver Legacy Tobacco Documents Library: <http://legacy.library.ucsf.edu/> (acceso 23 de octubre de 2012)

5 S. Aguinaga Bialous; S. Shatenstein, **La rentabilidad a costa de la gente: Actividades de la Industria Tabacalera para Comercializar Cigarrillos en América Latina y el Caribe y minar la Salud Pública**, Organización Panamericana de la Salud, 2002. Disponible en: <http://www.paho.org/Spanish/DD/PUB/rent-cos-gen.pdf> (acceso 23 de octubre de 2012)

6 Cuadro basado en **Tobacco industry interference with tobacco control**, Organización Mundial de la Salud, 2009. Disponible en: http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241597340_eng.pdf (acceso 23 de octubre de 2012)

Lobby	<ul style="list-style-type: none"> - Interferencia en los procesos de toma de decisiones - Disseminación de modelos de legislación favorables a su negocio - Propuestas de modificación de leyes (enmiendas) - Promoción de reglamentaciones ineficaces
Mecanismos de presión política	<ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento de campañas electorales - Utilización de tratados u otros instrumentos comerciales para obstaculizar la legislación de control de tabaco o litigar en su contra - Financiamiento de iniciativas gubernamentales para ganar favores o comprar silencios - Promoción de acuerdos voluntarios con los gobiernos en remplazo de leyes efectivas de control de tabaco
Contratación de consultores científicos y esfuerzos destinados a modificar estándares	<ul style="list-style-type: none"> - Disseminación de investigaciones sesgadas que distorsionan la evidencia científica acerca del daño del tabaco y el impacto de las medidas de control de tabaco en la economía
Manipulación de la información	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión de mitos para socavar las políticas de salud a través de campañas mediáticas - Cuestionamiento público a medidas probadamente eficaces para el control del tabaco - Construcción de un posicionamiento que exagera la importancia del rol de la industria tabacalera en las economías para desalentar a los gobiernos a tomar medidas que vayan en contra de sus intereses
Utilización de aliados y grupos de fachada para que defiendan sus intereses	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de alianzas estratégicas con grupos clave (como el sector hotelero-gastronómico, los kioskeros, los empresarios de salas de juego, las agencias de publicidad y productores de tabaco) - Creación de grupos para que se opongan a la adopción de medidas de control de tabaco (como los grupos que defienden los “derechos de los fumadores”)
Litigio	<ul style="list-style-type: none"> - Utilización de la vía legal para debilitar las medidas de control de tabaco
Intimidación a decisores políticos y a referentes del control de tabaco	<ul style="list-style-type: none"> - Apelación al descrédito personal y a la difusión de sospechas acerca de sus motivaciones
Filantropía y responsabilidad social empresaria	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a organizaciones o actividades artísticas, deportivas, culturales o humanitarias para ganar respetabilidad - Financiación de proyectos de lucha contra el trabajo infantil, prevención del tabaquismo entre los jóvenes e inversiones en infraestructura para las zonas tabacaleras con el objetivo de instalar la idea de que las compañías tabacaleras son un sector comprometido con el bienestar de la comunidad
Contrabando	<ul style="list-style-type: none"> - Acción destinada a desalentar o debilitar las políticas tributarias y las restricciones a la comercialización
Violación o elusión de las restricciones impuestas por la legislación	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones para burlar el espíritu de las leyes vigentes sacando provecho de los “vacíos” legales - Explotación al máximo de las excepciones para seguir promoviendo sus productos



Consenso mundial: la industria tabacalera no debería participar en la discusión y toma decisiones sobre las políticas de control de tabaco

- ▶ La **Asamblea Mundial de la Salud** en la resolución 54.18 del 2001 insta a los gobiernos, con el apoyo de la comunidad internacional, a hacer frente a la interferencia de la industria del tabaco en las políticas de salud.⁷
- ▶ El **Artículo 5.3 del CMCT y sus directrices**⁸ aprobadas en 2008 sostienen que deben protegerse las políticas de salud pública relativas al control del tabaco de los intereses comerciales y otros intereses de la industria tabacalera.
- ▶ La **Declaración Política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General para la Prevención y Control de Enfermedades no Transmisibles**⁹ (Naciones Unidas A/65/L.50 Asamblea General de 2011), en su Artículo 38 reconoce el conflicto fundamental de intereses entre la industria del tabaco y la salud pública.
- ▶ El **Pacto Global de Naciones Unidas**¹⁰, con el objetivo de apoyar la lucha contra el tabaquismo, excluye a las empresas tabacaleras de sus iniciativas y no acepta su financiamiento.

⁷ **Resolución 54.18 de la Asamblea Mundial de la Salud**, Organización Mundial de la Salud, 54ª Asamblea Mundial de la Salud, 22 de mayo de 2001. Disponible en: http://www.who.int/tobacco/framework/wha_eb/wha54_18/en/index.html (acceso 23 de octubre de 2012)

⁸ **Directrices para la aplicación del artículo 5.3 del CMCT de la OMS** (decisión FCTC/COP3). Disponible en: http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3_es.pdf (acceso 23 de octubre de 2012)

⁹ **Declaración Política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles A/66/L.1**, Asamblea General de Naciones Unidas, 16 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/66/L.1> (acceso 23 de octubre de 2012)

¹⁰ United Nations Global Compact: <http://www.unglobalcompact.org> (acceso 23 de octubre de 2012)

La industria tabacalera en la región de América Latina y el Caribe¹¹

La industria tabacalera tiene suficientes razones para consolidar y expandir sus acciones en América Latina y el Caribe. La región ofrece un mercado que brinda grandes oportunidades para expandir el negocio: si bien el volumen de unidades vendidas en la región cayó en un 2% entre 2003 y 2008, su valor de venta al por menor creció en un 74%¹². Al mismo tiempo, en la región la industria tabacalera todavía suele ser percibida como una industria socialmente responsable y goza de una buena imagen ante la opinión pública. A esto se suma el hecho de que, aunque la mayoría de los países ha ratificado el CMCT, aun es necesario que profundicen su compromiso para adoptar e implementar las recomendaciones del tratado.

En cuanto al cultivo de tabaco, la industria tiene claros intereses en la región. En América Latina y el Caribe, la producción de 2009 fue de 1.118.000 toneladas y el cultivo ocupó aproximadamente 602.000 hectáreas. Brasil es el primer productor de la región y el segundo a nivel mundial, seguido de Argentina (segundo de la región y octavo a nivel mundial). En ambos países el área cultivada de tabaco ha crecido significativamente de 2000 a 2009 (ver mapa 1).

A diferencia de otras regiones donde los productos de tabaco están más diversificados, en América Latina y el Caribe los cigarrillos manufacturados son, sin lugar

a dudas, el principal producto de tabaco consumido. Casi la totalidad de los países poseen al menos una fábrica del sector. En conjunto, la producción de cigarrillos de todos los países de la región en 2009 fue de 315.680 millones de unidades (ver mapa 2).

En la actualidad, el mercado mundial del tabaco está controlado por 5 grandes compañías: Philip Morris International (PMI), Altria/Philip Morris USA, Japan Tobacco International, British American Tobacco (BAT) e Imperial Tobacco. A estas empresas se suma la Corporación Nacional de Tabaco de China, compañía estatal que es la mayor productora de cigarrillos del mundo. En la región de América Latina y el Caribe, las compañías líderes son PMI y BAT. Estas transnacionales han adquirido la mayoría de las tabacaleras locales y hoy se reparten entre ellas casi la totalidad del mercado (ver mapa 3).

La gran concentración de la industria del tabaco y el poderío económico y de influencia política que conlleva dificultan, en gran medida, la implementación de políticas efectivas de control de tabaco. Ya sea desde los gobiernos o desde la sociedad civil, los defensores del derecho a la salud se encuentran frente al desafío de desnaturalizar las acciones de la industria tabacalera, exponer sus verdaderos intereses y, de este modo, allanar el camino para implementar políticas efectivas que gocen de legitimidad por parte de la población.

¹¹ La información y los mapas que componen este capítulo corresponden a los datos del Atlas de Tabaco 2012. M. Eriksen; J. Mackay; H. Ross, **The Tobacco Atlas** (fourth edition), American Cancer Society Inc, 2012. Disponible en: <http://www.TobaccoAtlas.org> (acceso 23 de octubre de 2012)

¹² Euromonitor International [database on the Internet]. Cigarettes: Latin America. Euromonitor International. 2009. Extraído de **Tobacco Industry Profile – Latin America**, Campaign for Tobacco Free Kids, September 2009.

Mapa 1

Cultivo de tabaco



Mapa 2

Fabricación de cigarrillos



Mapa 3

Compañía líder de mercado por país



Se estima que en 2010, a nivel mundial, las 6 compañías líderes obtuvieron ganancias por **35.000 millones de dólares.**

El movimiento social del control de tabaco en América Latina: casos de estudio

En la región de América Latina y el Caribe aún son insuficientes las acciones de los países para adoptar políticas públicas específicas que limiten o regulen la interacción de los gobiernos con la industria tabacalera. Por el contrario, hasta la fecha la mayoría de las restricciones a la participación de la industria tabacalera en actos o decisiones gubernamentales fueron más bien coyunturales. No obstante, en los últimos años se han registrado diferentes sucesos tendientes a limitar la interferencia de la industria tabacalera en la sanción de leyes o en la definición de políticas de salud que merecen ser destacados¹³. Tal es el caso de Honduras, que aprobó en 2010 la Ley Especial para el Control de Tabaco que incluye un artículo que prohíbe expresamente “toda injerencia de los intereses comerciales y otros vinculados a la industria tabacalera”. O de Panamá, que en la ley ratificación del CMCT sancionada en 2004 transcribió el contenido del artículo 5.3, comprometiéndose a limitar las interacciones entre el gobierno y la industria tabacalera.

Es cierto que la mayoría de los gobiernos de la región aun no han avanzado lo suficiente en esta materia. Sin embargo, es de destacar el papel del movimiento de la sociedad civil de América Latina y el Caribe que ha hecho grandes esfuerzos para monitorear las acciones de las tabacaleras e impedir la interferencia en los procesos legislativos o de implementación de políticas públicas. El compromiso y la participación de los referentes de las organizaciones de la

región ha sido fundamental para desnaturalizar y denunciar las acciones de interferencia de la industria tabacalera y así avanzar con las medidas para proteger la salud.

Tal vez el caso de mayor trascendencia en este sentido sea el de Uruguay¹⁴, país que aprobó en 2009 un decreto que exige la inclusión de advertencias sanitarias con pictogramas en el 80% de ambas caras de los paquetes y dispone que cada marca comercial pueda tener una sola presentación. Esta medida llevó a que en 2010 Philip Morris International (PMI) presentara una demanda por 2.000 millones de dólares ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial alegando una violación de un tratado bilateral de inversión entre Suiza y Uruguay. Frente a esta situación, numerosas organizaciones de la sociedad civil uruguaya denunciaron públicamente que la estrategia de PMI era utilizar la demanda como factor de presión para negociar con el gobierno la marcha atrás de la medida. Por medio de las acciones de denuncia, las organizaciones uruguayas, con el apoyo de la sociedad civil internacional, lograron que el gobierno uruguayo se mantuviera firme y no cediera a las presiones de PMI. Si bien el caso aún no ha sido resuelto, es un ejemplo de la presión que ejercen las tabacaleras para defender sus intereses y desalentar a los gobiernos de la región a tomar medidas como las adoptadas por Uruguay, país pionero en la implementación de numerosas políticas de control de tabaco en América Latina.

13 **Convenio Marco para el Control del Tabaco. Desafíos para América Latina y el Caribe. Reporte de la sociedad civil 2010**, Fundación Interamericana del Corazón, 2010. Disponible en: http://www.ficargentina.org/images/stories/Documentos/reporte_cmct_espanol.pdf (acceso 23 de octubre de 2012)

14 **2010: Guía de acción para el tratado global contra el tabaco**, p. 22 – 24, Corporate Accountability International NATT, 2010. Disponible en: <http://www.stopcorporateabuse.org/sites/default/files/resources/guia-de-accion-tratado-global-contra-tabaco-2010.pdf> (acceso 23 de octubre de 2012)

En 1998, millones de documentos secretos de las empresas tabacaleras más grandes de los Estados Unidos se hicieron públicos como resultado de un fallo judicial. La disponibilidad de estos documentos internos de la industria tabacalera a través de la Legacy Tobacco Documents Library (LTDL)¹⁵ de la Universidad de California en San Francisco, ha permitido desenrañar las acciones desarrolladas por las tabacaleras para interferir y debilitar las políticas de salud pública en todo el mundo. Desde ese momento, se han publicado numerosas investigaciones que revisaron dichos documentos y pusieron de manifiesto las estrategias de las compañías para frenar los avances del control del tabaco en América Latina y el Caribe¹⁶.

4.1 | MÉXICO

La lucha por los impuestos al tabaco

FICHA

Cantidad de habitantes: 112.336.538¹⁷

Prevalencia del consumo de tabaco: 16%¹⁸

Consumo anual de cigarrillos per cápita: 371 unidades¹⁹

Año de ratificación del CMCT: 2004

Principales medidas de control de tabaco implementadas a septiembre de 2012:

- Ambientes 100% libres de humo a nivel subnacional (México DF, Tabasco, Veracruz, Morelos, Zacatecas y Jalisco)
- Advertencias sanitarias con pictogramas (Ley General para el Control del Tabaco, 2008)
- Impuestos significativos al tabaco (Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, reforma a su artículo 2o., fracción I, inciso C. Entró en vigor el 1 de enero de 2011. Publicada en 2010)

Principales empresas tabacaleras²⁰:

- Philip Morris International (PMI): 72% del mercado.
- British American Tobacco (BAT): 27% del mercado.

¹⁵ Legacy Tobacco Documents Library: <http://legacy.library.ucsf.edu/> (acceso 23 de octubre de 2012)

¹⁶ Estas estrategias han sido ampliamente documentadas. Ver, a modo de ejemplo: S. Aguinaga Bialous; S. Shatenstein, **La rentabilidad a costa de la gente: Actividades de la Industria Tabacalera para Comercializar Cigarrillos en América Latina y el Caribe y minar la Salud Pública**, Organización Panamericana de la Salud, 2002. Disponible en: <http://www.paho.org/Spanish/DD/PUB/rent-cos-gen.pdf> (acceso 23 de octubre de 2012)

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

¹⁸ **Encuesta Global de tabaquismo en Adultos**, México, 2009. Disponible en: http://www.who.int/tobacco/surveillance/gats_mexico/en/index.html (acceso octubre de 2012)

¹⁹ M. Eriksen; J. Mackay; H. Ross, **The Tobacco Atlas** (fourth edition), American Cancer Society Inc, 2012. Disponible en: <http://www.TobaccoAtlas.org> (acceso 23 de octubre de 2012)

²⁰ M. Maldonado, "Philip Morris cerrará una planta en México", Diario Milenio, México, 16 de julio de 2012. Disponible en: http://www.who.int/tobacco/surveillance/gats_mexico/en/index.html (acceso octubre de 2012)

Durante el 2009 en México, el Congreso Nacional (conocido como Congreso de la Unión) aprobó un aumento de 2 pesos mexicanos (aproximadamente USD 0,17) para cada paquete de cigarrillos en el marco del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). De acuerdo a la norma, estaba previsto que este impuesto se aplicara gradualmente entre 2010 y 2013. Las organizaciones de la sociedad civil denunciaron públicamente que la reforma fiscal adoptada

implicaría un aumento anual insignificante que no tendría impacto alguno en el consumo de tabaco ya que su contribución para reducir la demanda de cigarrillos se diluiría con el tiempo, protegiendo así los intereses de la industria tabacalera. Para las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción de políticas de control de tabaco la reforma de 2009 exigía comenzar a actuar rápidamente.

Según el informe “La economía del tabaco y los impuestos al tabaco en México”²¹, de haberse aplicado la implementación gradual del impuesto fijo a los cigarrillos aprobada en 2009, la incidencia de los impuestos en el precio de venta al público habría pasado del 61,4% en 2009 al 64,3% en 2010, mientras que los aumentos de seis centavos por cigarrillo previstos para 2011, 2012 y 2013 se hubieran visto compensados por la inflación y no habrían tenido impacto alguno.

Dada esta situación, las organizaciones de la sociedad civil mexicana, como la Fundación InterAmericana del Corazón México (FIC México), la Red México sin Tabaco, la Alianza Contra el Tabaco (ACTA), la Alianza Nacional para el Control del Tabaco (ALIEN-TO) y Comunicación, Diálogo y Conciencia (CÓDICE), comenzaron a realizar importantes esfuerzos para impulsar un aumento significativo en los impuestos, de acuerdo a las recomendaciones del CMCT. A su vez, legisladores de diferentes partidos comprometidos con la defensa del derecho a la salud presentaron proyectos que proponían derogar la disposición de 2009 y, en distinta medida, elevar los impuestos de tasa fija y los impuestos ad valorem²². No obstante, a pesar de la cantidad de proyectos presentados, los referentes de la sociedad civil no juzgaban favorable el escenario para el ajuste fiscal a los productos de tabaco.

Movidos por el objetivo de lograr un incremento en los impuestos como medida efectiva para disminuir el con-

sumo, las organizaciones antes mencionadas comenzaron a actuar conjuntamente con algunos legisladores y dependencias gubernamentales, con instituciones académicas - como el Instituto Nacional de Salud Pública y el Centro de Investigación y Docencia Económicas - y organizaciones internacionales. El trabajo coordinado sirvió para volver a colocar el tema en la agenda pública a través de la difusión de investigaciones, la realización de foros de debate, los encuentros con decisores políticos y la realización de acciones de prensa. Sin embargo, los esfuerzos parecían no ser suficientes: ni el Congreso de la Unión ni la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se mostraban favorables a la política fiscal sobre los productos de tabaco.

En este contexto, FIC México, ACTA, la Red México sin Tabaco, ALIENTO y CÓDICE, con el apoyo internacional del Campaign For Tobacco Free Kids, decidieron aunar esfuerzos y trabajar en red para implementar una campaña mediática que tuviese mayor

21 H. Waters; B. Sáenz de Miera; H. Ross; L.M. Reynales Shigematsu, *La Economía del Tabaco y los Impuestos al Tabaco en México*, Unión Internacional contra la Tuberculosis y Enfermedades Respiratorias, París, 2010.

22 Para conocer en detalle los proyectos legislativos, ver el artículo de Erick Antonio Ochoa, “Las OSC como actoras clave en el proceso de las políticas públicas. Estudio de caso: el aumento a los impuestos de tabaco en México”, en *Salud Pública y Tabaquismo*. Volumen I. Políticas para el Control del Tabaco en México, p. 146 (por publicar).

visibilidad y, de este modo, presionar a los legisladores para que rindiesen cuentas acerca de sus decisiones. La campaña “Voto por la salud” consistió en el desarrollo de imágenes y mensajes instando a los diputados a votar a favor del aumento de impuestos al tabaco. Los mensajes fueron diseminados a través de inmensos carteles colocados en puntos estratégicos de la Ciudad de México, materiales informativos, una página web y las redes sociales.

La campaña de las organizaciones de la sociedad civil se presentó ante los medios de comunicación el 7 de octubre de 2010. Se realizó una conferencia de prensa que estuvo a cargo de los representantes de las organizaciones promotoras mientras un grupo de activistas, con máscaras antigás, se manifestó fuera de las cámaras de senadores y diputados repartiendo información y flores de cempasúchil (que en México se asocia con el culto a los muertos).



Campaña
“Voto por la salud”



Manifestación en favor del impuesto al tabaco, México DF, octubre de 2010



Como fruto de esta intensa campaña y del fuerte compromiso de algunos legisladores, en octubre de 2010, el Congreso de la Unión aprobó un incremento de impuestos a los cigarrillos de \$6,20 pesos mexicanos (0,50 centavos de dólar) en el paquete de 20 unidades y de \$4,20 pesos (0,34 centavos de dólar) a la de 14 unidades. La medida constituyó un aumento del 25% en el precio final de las cajetillas de cigarrillos y fue aprobada por una indiscutible mayoría: en la Cámara de Diputados, 430 legisladores dieron su apoyo, 9 votaron en contra y 11 se abstuvieron. En el Senado, 71 votos fueron a favor del impuesto y hubo sólo 10 votos en contra y 3 abstenciones.

▶ Luego de que se aprobara el incremento del impuesto al tabaco en la Cámara de Diputados en 2010, la BAT y PMI amenazaron con frenar sus inversiones en el país.

Barreras para profundizar la política de impuestos al tabaco

El incremento de los impuestos a los productos de tabaco fue un logro destacable, sobre todo si se tiene en cuenta que las políticas impositivas son las más efectivas para reducir el consumo de tabaco y, por dicho motivo, las que más oposición generan en las tabacaleras de todo el mundo.

La reacción de la industria no se hizo esperar y, tiempo después de la aprobación del incremento a los impuestos al tabaco, comenzó a implementar estrategias de interferencia para debilitar la medida. Y así como en 2010 se verificaron importantes avances en materia fiscal, en 2011 los proyectos para avanzar en la implementación de políticas efectivas de control de tabaco se encontraron con barreras difíciles de franquear.

La industria tabacalera puso en marcha una intensa campaña en contra de la ley de impuestos de 2010.

La BAT y PMI, empresas dominantes en el mercado mexicano - la primera con un activismo mediático más intenso-, se complementaron en una estrategia cuyo objetivo fue desacreditar la política de impuestos ante la opinión pública y, al mismo tiempo, presionar a los decisores políticos para que no hicieran nuevos incrementos y para que no indexaran el impuesto de 2010. Incluso se propusieron que se diera marcha atrás con las medidas adoptadas.

El principal argumento esgrimido por la industria tabacalera fue que la ley de impuestos había aumentado el comercio ilegal de cigarrillos, hecho difícil de comprobar ya que en México no existen datos oficiales de contrabando de tabaco, por lo que los únicos disponibles pertenecen a la industria. Apelando a este mensaje, las tabacaleras desarrollaron una importante campaña con gigantescos letreros en la vía pública y una estrategia de prensa para desacreditar la efectividad de las medidas impositivas. También movilizaron a grupos de fachada, como las cámaras de pequeños comerciantes y

tiendas de autoservicio y organizaciones de abarroteros o kiosqueros. Además, representantes de la industria tabacalera junto con grupos aliados llevaron adelante un intenso lobby para que los legisladores o la Secretaría de Hacienda anularan las medidas.

A pesar de que durante 2011 se presentaron algunos proyectos legislativos para profundizar la política fiscal sobre los cigarrillos, la fuerte influencia de la industria tabacalera logró obstaculizar cualquier iniciativa. De hecho logró que la Secretaría de Hacienda implementara una política de consolidación fiscal que mantuvo los impuestos estables a pesar del incremento de la recaudación verificado luego de la reforma del IEPS del 2010²³. Sin embargo, el trabajo de la sociedad civil comprometida con la protección de la salud fue útil para contrarrestar los argumentos de la industria, mantener la discusión en la agenda pública y lograr, aunque sólo sea, frenar un posible retroceso en materia de impuestos.

Milenio, 27 de febrero de 2012

Milenio, 12 de abril de 2011

Año	Recaudación de IEPS (Millones de pesos)	Recaudación real (Millones de pesos)
2010	25.05	25.05
2011	25.05	20.45



Campana de la BAT. México DF, marzo de 2011

23 Red México sin Tabaco; Fundación InterAmericana del Corazón et al., 7° Informe de Sociedad Civil, México, mayo de 2012.

ARGUMENTOS DE LA INDUSTRIA PARA OBSTACULIZAR EL INCREMENTO DE IMPUESTOS

AUMENTO DEL CONTRABANDO:

“El contrabando de cigarros en México se quintuplicó en los últimos ocho meses, al pasar de 40 millones de cajetillas al cierre de 2010, a 200 millones actualmente, a consecuencia del último incremento de impuestos al sector formal, afirmó la empresa British American Tobacco (BAT)”.

FUENTE: “Se quintuplica en contrabando de cigarros en ocho meses”. **El Financiero**. México, 27 de septiembre de 2011

“Carlos Humberto Suárez, director de asuntos corporativos de BAT, refirió a la prensa que ‘sin duda 2012 fue el peor año de la historia reciente de la industria legal porque estamos sufriendo el fenómeno del ilícito que creció a raíz del fuerte aumento de impuestos”

FUENTE: “Impuesto al tabaco ha provocado más contrabando”. **Sexenio**. México, 27 de febrero de 2012

LOS IMPUESTOS NO SON EFICACES PARA AUMENTAR LA RECAUDACIÓN:

“Incluso, agregó la empresa British American Tobacco, el propio Ejecutivo reconoció que la mayor carga fiscal implementada en contra del cigarro desató la proliferación de productos ilegales, pues a través de la propia iniciativa de Ley de Ingresos para 2012 la Secretaría de Hacienda prevé recaudar 33 mil millones, monto inferior a los 42 mil millones que pronosticó en 2011, lo que significó el primer ajuste a la baja en los últimos 15 años”.

FUENTE: “Contrabando aprovecha el impuesto a cigarrillos”. **El Sol de México**. México, 27 de noviembre de 2011

LOS PRODUCTOS CONTRABANDEADOS SON MÁS PERJUDICIALES PARA LA SALUD:

“Los cigarros pirata de manufactura china que ingresan de contrabando a la ciudad y que se expenden libremente en esta frontera más baratos que los cigarros comerciales, son extremadamente peligrosos para la salud al elevar hasta tres veces más la posibilidad de sufrir una de las 25 enfermedades mortales ligadas a este hábito”.

FUENTE: “Toleran la venta ilegal de peligrosos cigarros chinos”, **Norte Digital Mx**. México, 31 de diciembre de 2011

ARGUMENTOS QUE DESMIENTEN A LA INDUSTRIA TABACALERA

EL CONTRABANDO NO ES PRODUCTO DEL AUMENTO DE IMPUESTOS:

“FIC México asegura que de acuerdo con la información facilitada por la Procuraduría General de la República, los aseguramientos por delitos de contrabando y falsificación de marcas cayeron significativamente el año pasado, al pasar de 23 millones de cigarros en 2008 a 34 mil unidades en 2011”.

FUENTE: “IEPS a cigarros desploma el consumo y afecta la recaudación”. **Milenio**, México, 27 de febrero de 2012.

“Ernesto Saro, presidente de la Comisión de Salud de Senado, acusó a las empresas tabacaleras de ser ellas mismas quienes promueven el contrabando como una medida de presión para que se disminuyan los impuestos.”

FUENTE: “Impuesto al tabaco ha provocado más contrabando”. **Sexenio**. México, 27 de febrero de 2012

LOS IMPUESTOS AUMENTAN LA RECAUDACIÓN Y LA DISMINUCIÓN DEL CONSUMO DE TABACO REDUCE LOS GASTOS DEL SISTEMA DE SALUD:

“Estas definiciones de la política fiscal – sin modificaciones y con amenazas de regresión – se hicieron sin ningún sustento económico. Los datos de la secretaría de Hacienda y Crédito Público muestran que con la reforma fiscal al artículo 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, aprobada en noviembre de 2010, el impuesto específico a tabacos ha crecido de manera consistente. Por ejemplo, la recaudación durante el primer trimestre de 2012 fue 10,2% superior en términos reales a lo que se obtuvo en el primer trimestre del año pasado.”

FUENTE: Red México sin Tabaco, Fundación InterAmericana del Corazón, et al.; **7° Informe de Sociedad Civil**; México; Mayo de 2012.

“El consumo de tabaco produce gastos de atención de los padecimientos asociados de hasta 45 mil millones de pesos anuales al Sistema Nacional de Salud Pública.”

FUENTE: “Más impuesto al tabaco: COFEMER”. **Vértigo Político**. México, 27 de mayo de 2012.

TODOS LOS PRODUCTOS DE TABACO SON PREJUDICIALES, PARA PROTEGER LA SALUD ES NECESARIO ADOPTAR MEDIDAS QUE DESALIENTEN EL CONSUMO:

“En México no hay mecanismos institucionales que prevengan y eliminen la venta de cigarrillos a menores y la venta por unidad, delitos que promueven adicción entre los jóvenes y evasión fiscal”

FUENTE: “Miente industria tabacalera sobre medidas fiscales.” **Grilla en el Poder**. México, 29 de septiembre de 2011.

La otra batalla: idas y vueltas para modificar la Ley General de Control de Tabaco

Paralelamente a la disputa por los impuestos, en octubre de 2011 se presentó un proyecto de reforma integral de la Ley General de Control de Tabaco para adecuarla a las recomendaciones del CMCT. Las organizaciones de la sociedad civil trabajaron articuladamente con diputados y senadores aliados para promover un proyecto que respetara los estándares internacionales en la materia. A partir de esta acción conjunta se logró juntar 100 firmas de legisladores de todos los partidos políticos para que el proyecto contara con la legitimidad necesaria para ser discutido. Los referentes de las organizaciones tomaron conocimiento por fuentes informales de que algunos diputados, influenciados por el lobby de las tabacaleras, presionaron para suspender la discusión de los proyectos en reiteradas oportunidades. Incluso verificaron la coexistencia de otros proyectos que no cumplían con los estándares mínimos establecidos en el CMCT y sus directrices, los cuales fueron denunciados públicamente por las organizaciones de la sociedad civil. En el Senado, la industria tabacalera contrató familiares de legisladores en posi-

ciones clave para asegurarse la defensa y promoción de sus intereses. En este marco, a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil y de algunos legisladores comprometidos que denunciaron las irregularidades y dieron a conocer la iniciativa a través de la prensa, no fue posible lograr que se discutiera en el pleno de las cámaras. A la fecha (septiembre de 2012) los proyectos de reforma que defienden los intereses de las tabacaleras y que fueron presentados como producto de las acciones de lobby de la industria tampoco fueron discutidos.



Revista Vértigo, 15 de abril de 2012

▶ En 2011 las organizaciones de la sociedad civil mexicana denunciaron que la Secretaría de Economía de su país envió una carta al parlamento de Australia manifestándose en contra del proyecto de empaquetado plano (empaquetado de cigarrillos sin logos ni distintivos) de ese país. El documento reproduce los argumentos de la industria tabacalera alegando aparentes inconsistencias del proyecto de ley con algunos tratados comerciales. Este hecho demuestra que la interferencia de la IT funciona en múltiples niveles y que responde a una estrategia que trasciende las fronteras y se despliega a nivel internacional.



Una de las estrategias más utilizadas por la industria tabacalera es la de movilizar grupos de fachada que defiendan sus intereses. México no ha sido la excepción, como lo demuestra la siguiente convocatoria impulsada por la BAT y PMI:

“Organizaciones del sector privado saldrán el lunes a gritar ¡ya basta! Contra la piratería y darán a conocer cifras aproximadas sobre las pérdidas que genera el flagelo al sector formal de la economía. En esta iniciativa van la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio, la Cámara Nacional de Comercio en Pequeño de la Ciudad de México, la Asociación Nacional de Abarroteros Mayoristas, la Alianza Nacional de Pequeños Comerciantes y el Instituto Mexicano de Impulso al Comercio de Abarrotes y Misceláneas. Todos ellos convocados y organizados por British American Tobacco y Philip Morris, cuyo verdadero propósito es comenzar a hacer olas contra el posible incremento del IEPS a cigarros que están preparando los diputados.”

FUENTE: Excélsior, México, 2 de octubre de 2012, p. 2

Reflexiones sobre el caso

La situación de México en materia de políticas de control de tabaco ha sufrido en estos últimos años avances y obstaculizaciones. La campaña que la sociedad civil llevó adelante en 2010 dio gran visibilidad a la discusión acerca de la necesidad de adoptar medidas para luchar contra el tabaquismo y, de alguna manera, exigió a los decisores políticos una toma de posición pública. Al mismo tiempo, resulta llamativo cómo a raíz de esta campaña la industria tabacalera comenzó a mostrarse y a expresar abiertamente sus intereses, ya no solamente de manera solapada a través de sus

cabilderos sino también abiertamente con una estrategia mediática de gran alcance. Es de esperar que estas disputas continúen y que la industria implemente estrategias cada vez más agresivas para bloquear la implementación de políticas efectivas. Sin embargo, las intervenciones de la sociedad civil organizada, que ha sabido generar redes de trabajo y sumar esfuerzos de diferentes sectores, han sido la clave para frenar los avances de la industria y forzarla a mostrar su juego. Al mismo tiempo, este proceso ha servido para avanzar en la desnaturalización de las acciones de las corporaciones del tabaco y, gradualmente, instalar la idea de que la defensa del derecho a la salud tiene que prevalecer por sobre los intereses económicos de la industria tabacalera.



Para analizar el caso

- ▶ ¿Cuáles considera que son las estrategias más relevantes que implementó la industria tabacalera en este caso?
- ▶ ¿Alguna de las acciones llevadas adelante por la industria tabacalera le resultó novedosa?
- ▶ ¿Existen puntos de coincidencia con las acciones que lleva adelante la industria tabacalera en su país?
- ▶ ¿Qué avances en materia de impuestos al tabaco se han verificado en su país?
- ▶ ¿Cuáles considera que fueron los mayores aciertos de la sociedad civil de México para defender las políticas?
- ▶ ¿Qué otras acciones podrían haberse implementado?
- ▶ ¿Cuáles son sus reflexiones sobre el caso?

4.2

COLOMBIA

Estrategias de la industria tabacalera para eludir la prohibición completa de publicidad, promoción y patrocinio

FICHA

Cantidad de habitantes: 46.736.659²⁴

Prevalencia del consumo de tabaco: 17,06%²⁵

Consumo anual de cigarrillos per cápita: 412 unidades²⁶

Año de ratificación del CMCT: Adhesión en 2006; entrada en vigor 2008

Principales medidas de control de tabaco implementadas a septiembre de 2012:

- Ambientes 100% libres de humo de tabaco en todos los espacios cerrados de acceso público y lugares de trabajo (Ley N°1335)
- Advertencias sanitarias con pictogramas (Ley N°1335)
- Prohibición completa de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco (Ley N°1335)

Principales empresas tabacaleras²⁷:

- Coltabaco (Philip Morris International): aproximadamente 50% del mercado
- Protabaco (British American Tobacco): aproximadamente 50% del mercado

Colombia tiene una de las leyes de control de tabaco más completas de América Latina. La ley N° 1335, sancionada en 2009, contempla algunas de las medidas más efectivas recomendadas por el CMCT, como la implementación de ambientes 100% libres de humo en todos los espacios cerrados de acceso público y lugares de trabajo, la inclusión de advertencias sanitarias con pictogramas en los paquetes de cigarrillos, la prohibición de la venta por unidad y una prohibición completa de publicidad, promoción y patrocinio de productos

de tabaco, entre otras. La sanción de esta ley fue posible en gran medida gracias al trabajo conjunto de los legisladores y las organizaciones de la sociedad civil, con el acompañamiento del viceministro de salud de la época. En virtud de los compromisos asumidos por Colombia tras la ratificación del CMCT, la legislatura excluyó a los representantes de la industria tabacalera de la mesa de negociaciones de la ley amparándose en el Artículo 5.3 del CMCT que pone un límite a la interacción de los gobiernos con las tabacaleras²⁸.

²⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 11 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.dane.gov.co/reloj/reloj_animado.php (acceso 23 de octubre de 2012)

²⁵ Fuente: Parties' Report. Second implementation Report. 1 de mayo de 2012. Disponible en: http://www.who.int/fctc/reporting/party_reports/colombia_2012_report_final.pdf (acceso 23 de octubre de 2012)

²⁶ M. Eriksen; J. Mackay; H. Ross, **The Tobacco Atlas** (fourth edition), American Cancer Society Inc, 2012. Disponible en: <http://www.TobaccoAtlas.org> (acceso 23 de octubre de 2012)

²⁷ D. Harbord; A. Riascos, "La Fusión BAT\Protabaco: Efectos Unilaterales, Colusión y Oligopolios Multimercados", Blog Foco Económico, 2011. Disponible en <http://focoeconomico.org/2011/06/07/la-fusion-batprotabaco-efectos-unilaterales-colusion-y-oligopolios-multimercados/> (acceso 23 de octubre de 2012)

²⁸ 2010: **Guía de acción para el tratado global contra el tabaco**, p. 22 – 24, Corporate Accountability International NATT, 2010. Disponible en: <http://www.stopcorporateabuse.org/sites/default/files/resources/guia-de-accion-tratado-global-contra-tabaco-2010.pdf> (acceso 23 de octubre de 2012)

Una vez promulgada la ley, fueron presentadas dos demandas para declarar inconstitucionales algunos de sus artículos, como los que establecían la prohibición de venta al menudeo y la prohibición de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco. Estas demandas alegaban, principalmente, que la Ley N° 1335 era contraria al derecho al trabajo, la libertad de expresión y la libertad de empresa. Si bien las acciones judiciales no fueron interpuestas directamente por la industria tabacalera, los argumentos utilizados no difieren de aquellos que la industria ha desplegado históricamente en la mayoría de los países. Afortunadamente, la Corte Constitucional colombiana encontró ajustada a derecho la norma en cuestión y ésta continuó vigente. Estos son algunos de los argumentos de la Corte (Sentencia C-830 de 2010: Exequibilidad de los artículos 14, 15, 16 y 17 de la Ley 1335 de 2009):

- “Estas medidas son compatibles con la libertad de empresa y la libre iniciativa privada, puesto que el legislador puede imponer restricciones, incluso a nivel de prohibición, a la publicidad comercial, cuando concurren razones imperiosas que hagan proporcionales medidas de esa naturaleza. (...) En el caso analizado,

existe un consenso global acerca del carácter intrínsecamente nocivo de los productos de tabaco y sus derivados, habida cuenta el daño cierto, objetivo y verificable que provoca a la salud de quienes lo consumen y de los fumadores pasivos, al igual que al medio ambiente.”

- “Tal prohibición es expresión del principio de solidaridad y sus finalidades sociales de primer orden, como es la conservación de la salud pública y el medio ambiente”.

- “Existe en el caso de la prohibición de la publicidad, promoción y patrocinio de tabaco tanto un interés sustancial del Estado, relacionado con el aseguramiento del más alto nivel de salud pública y el saneamiento ambiental, como un vínculo entre el fin buscado y la medida impuesta”.

La prohibición completa de publicidad, promoción y patrocinio de tabaco entró en vigor el 21 de julio de 2011 y generó gran expectativa ya que en la región de América Latina y el Caribe sólo Panamá tenía una medida semejante. En este contexto, la sociedad civil comenzó a trabajar para monitorear las acciones de la industria tabacalera respecto de esta política y, de este modo, fortalecer su implementación.

▶ En Colombia, la prohibición completa de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco no detuvo las inversiones de la industria tabacalera en ese campo. Este hecho quedó demostrado a partir de las declaraciones de una importante agencia de publicidad que, tres días antes de la entrada en vigor de la restricción, anunció en su sitio web que había ganado dos nuevas licitaciones:

“En la primera, lograda después de un trabajo arduo de entendimiento de la dinámica de nuestro público objetivo, sumado a las nuevas restricciones que acogen el mercado tabacalero en Colombia, se desarrolló una propuesta creativa sólida que identificará y pondrá en el mapa a Coltabaco en el Día del Tendero, actividad creada por Fenalco. El segundo logro se obtuvo gracias a una propuesta arriesgada e innovadora de muebles portátiles para la venta de paquetes de cigarrillos en diferentes espacios acordes a la nueva legislación. Esta propuesta se enfocó en crear muebles durables, resistentes, versátiles y de fácil transportación; buscando un acercamiento con el consumidor que facilite la compra del producto”.

FUENTE: Sitio web de la Agencia Leo Burnett, 18 de julio de 2011. <http://www.b-leo.com/?p=1234> (Acceso octubre de 2012)

Nuevas estrategias para el punto de venta

Impedida de llevar adelante acciones publicitarias, la industria tabacalera centró sus esfuerzos en aprovechar al máximo la exhibición de sus productos en los puntos de venta y en estrechar lazos con el sector de propietarios y

administradores de tiendas, supermercados, autoservicios y otros establecimientos en los que se venden cigarrillos.

Con anterioridad a la entrada en vigencia de la prohibición de publicidad, promoción y patrocinio, las organizaciones de la sociedad civil detectaron que las principales compañías tabacaleras implementaron una campaña en 46.000 puntos de venta de cigarrillos de todo el país para informar, de acuerdo a sus propias palabras, la forma correcta para retirar la publicidad y cumplir con la Ley N°1335²⁹. En este punto la ley no deja lugar a interpretaciones, ya que indica que toda publicidad debe ser retirada, por lo que este hecho hizo sospechar que la industria tabacalera estaba implementando una estrategia para fidelizar a los tenderos y, de algún modo, eludir la prohibición.



Folleto de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) sobre la exhibición de los productos de tabaco.



Promociones y concursos para tenderos con el fin de incentivar la venta de determinadas marcas.

Una vez que la norma entró en vigor, las organizaciones de la sociedad civil, como Corporate Accountability International Colombia (CAI Colombia) y la Fundación para la Educación y el Desarrollo Social (FES), emprendieron acciones de monitoreo de la industria del tabaco. Como era de esperarse, las tabacaleras comenzaron a implementar estrategias para aprovechar los puntos en los que la legislación no era demasiado específica y, en algunos casos, hasta llevaron adelante acciones violatorias.

Una de las principales estrategias de la industria consistió, como lo anticiparon los resultados del monitoreo previo a la implementación de la ley, en llevar adelante acciones de fidelización con los propietarios y administradores de los puntos de venta.

En este sentido, Protabaco y Coltabaco patrocinaron el evento de la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) realizado en Bogotá y en 20 ciudades con motivo del "Día nacional del tendero". Además

de violar abiertamente la prohibición de publicidad, este hecho puso de manifiesto un interés particular por estrechar lazos con el sector. Como parte de la misma estrategia, las tabacaleras implementaron promociones dirigidas a los tenderos, como concursos, descuentos, premios e incentivos para promover la venta de marcas determinadas. Incluso Protabaco desarrolló un sistema de venta online para propietarios y administradores de puntos de venta en donde ofrecían descuentos y promociones a quienes se registraran, hecho que constituye una evidente violación a la ley N°1335.

Además de la campaña de fidelización a tenderos, la industria desarrolló algunas técnicas para publicitar sus productos mediante la exhibición de los paquetes en el punto de venta. En este sentido, comenzaron a multiplicarse los grandes dispensadores o exhibidores iluminados, muy bien presentados, con numerosos paquetes a la vista. Estos exhibidores muchas veces incitaban a la compra de alguno de los productos en particular, mostrando

29 "Coltabaco ayuda a retirar publicidad de cigarrillos". Diario La República, Colombia, 13 de abril de 2011



Exhibidor de cigarrillos posterior a la Ley N°1335



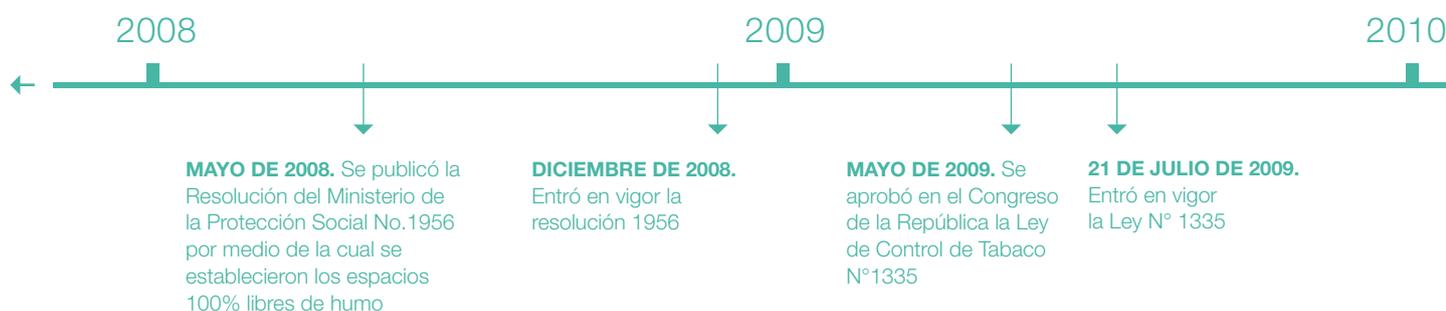
Exhibición de productos de tabaco posterior a las circulares dictadas por la Superintendencia de Industria y Comercio en 2012

numerosas cajetillas de la misma marca y, en ocasiones, ocultando los pictogramas de las advertencias sanitarias.

A su vez, los anuncios publicitarios existentes dentro del punto de venta con anterioridad a la implementación de ley fueron remplazados por grandes carteles con listas de precios sugeridos y las imágenes de los paquetes de cigarrillos, de acuerdo a las “recomendaciones” de FENALCO, en alianza con la industria tabacalera.

En este escenario, las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a solicitar información mediante derechos de petición y a realizar denuncias por la exhibición de los paquetes de cigarrillos ante la Superintendencia de Industria y Comercio, ente fiscalizador de la prohibición de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco.

A principios de 2012 la Superintendencia dictó las circulares 05 y 11³⁰ que reglamentaron la exhibición de los productos de tabaco en los puntos de venta. Estas circulares establecieron que sólo se podrá exhibir, a modo de referencia, una cajetilla por presentación, que no podrá ocultarse la advertencia sanitaria y que los productos de tabaco no podrán ser visibles ni accesibles para el público consumidor, sino que deben ser solicitados al vendedor. Si bien estas circulares a simple vista parecen limitar las acciones de la industria tabacalera, es posible sostener que se trata de una medida claramente violatoria de la ley ya que, según el artículo 13 del CMCT, la exhibición de los productos en el punto de venta constituye en sí misma una forma de publicidad³¹. La Ley N°1335 no hace mención expresa



³⁰ Las circulares están disponibles en el sitio web de la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia. www.sic.gov.co (acceso 23 de octubre de 2012)

³¹ Directrices para la aplicación del artículo 13 de Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS. Disponible en: http://www.who.int/fctc/guidelines/article_13_es.pdf (acceso 23 de octubre de 2012)

BAT, a través de la Fundación BAT (que comparte logo y nombre con la empresa), durante 2011 y 2012 dio difusión a numerosos programas y actividades a través de su sitio web y medios de comunicación masiva. Entre ellos se destacan un programa de créditos para pequeños cultivadores (implementado a través de un convenio con el Banco Agrario), la organización de las III y IV ediciones del Salón BAT de Arte Popular -muestra itinerante que recorre numerosas ciudades colombianas- y los talleres creativos para niños, niñas y adolescentes realizados en ese marco. Lo más llamativo de estas actividades es que se realizaron con la participación de dependencias de gobierno y otras organizaciones, desconociendo los conflictos de interés y las recomendaciones del artículo 5.3 del CMCT. Por otro lado, la facilidad con que se publicitan estos programas pone de manifiesto que no son percibidos como estrategias publicitarias. Incluso se pasa por alto el hecho de que la Fundación BAT es una plataforma utilizada por British American Tobacco para promocionar su nombre, su logo y sus actividades comerciales.

La empresa PMI-Coltabaco también dio difusión durante 2011 y 2012 a sus acciones de RSE, que muchas veces fueron llevadas adelante en alianza con asociaciones empresariales, dependencias de gobierno y agencias de cooperación. Quizás una de las actividades más representativas de esta estrategia fue un proyecto de reinserción de desmovilizados y sus familias (programas de reintegración a la vida civil para personas que dejaron los grupos armados). Este proyecto contó con la participación, entre otros, de la Agencia Colombiana de Reintegración, Coltabaco, FENALCO

Difusión de los eventos culturales de la Fundación BAT en Colombia con el apoyo del Ministerio de Cultura de la República



Atlántico, la Agencia del Gobierno de EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Además de este proyecto, Coltabaco desarrolló una importante campaña de prensa para dar visibilidad a otras iniciativas, por lo general implementadas con el gobierno o con grupos aliados, como los programas de reducción del trabajo infantil y los de incentivos a los cultivadores de tabaco. Es de considerar que las acciones de RSE no configuran expresamente una violación a la ley colombiana. Pero a la estrategia de difusión que hace la industria de los programas de RSE en la prensa es una técnica de marketing empresarial que burla la prohibición completa de publicidad.

La República, 20 de septiembre de 2012



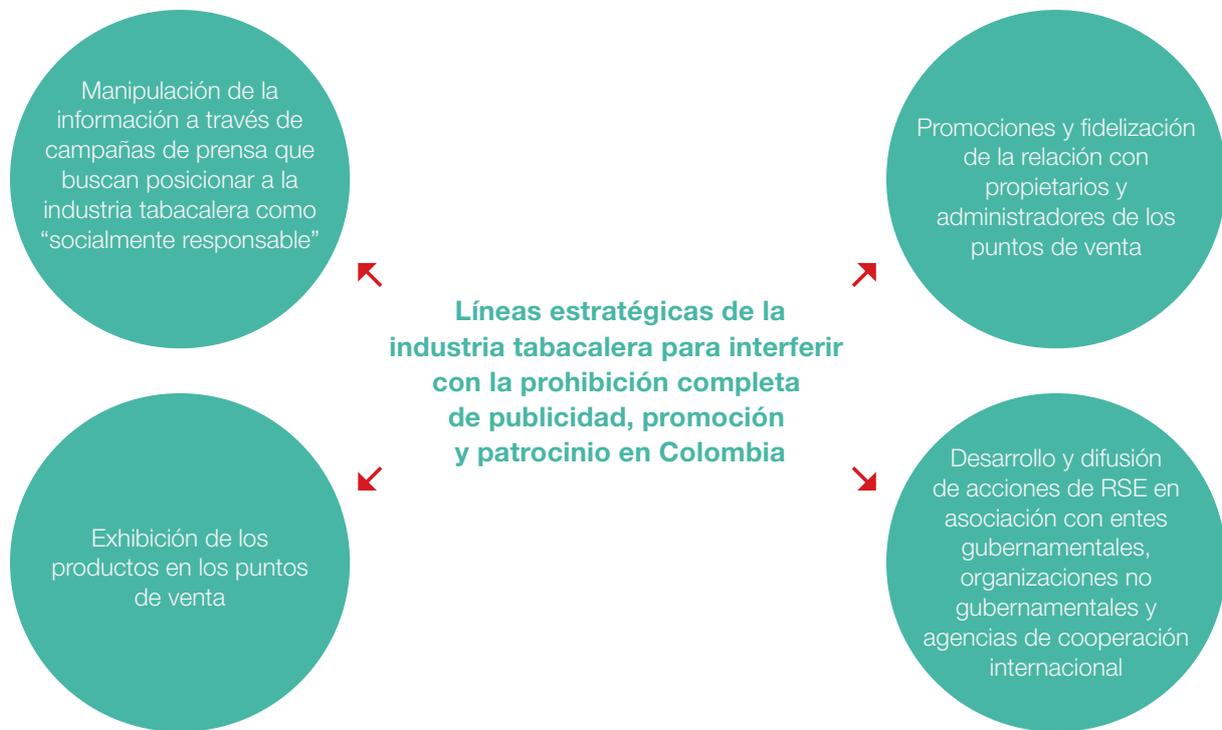
Vanguardia, 28 de abril de 2012



RCN, 13 de diciembre de 2011

En Colombia, las organizaciones no gubernamentales han llevado adelante acciones para desnaturalizar y denunciar las actividades que la industria tabacalera describe como socialmente responsables. En este sentido, CAI Colombia ha tenido un rol central en la denuncia de las acciones de la industria tabacalera en

América Latina y el Caribe a través de la publicación de estudios de casos de interferencia de la industria tabacalera en la región y en el mundo en colaboración con The Network for Accountability of Tobacco Transnacionales (NATT).



▶ Durante 20 años, la tabacalera Protabaco patrocinó el campeonato nacional de fútbol de primera división a través de su marca Mustang. De este modo, el torneo se asoció a la marca de cigarrillos y se hizo conocido como la “Copa Mustang”. En un país donde el fútbol es el deporte de mayor popularidad, esta estrategia fue durante mucho tiempo el caballo de batalla de la industria tabacalera para generar resistencia frente a la posible adopción de una norma que prohibiera la publicidad y el patrocinio de productos de tabaco. Así, la industria buscó instalar la idea de que una prohibición completa sería una restricción injusta a la iniciativa de responsabilidad social de una empresa que supuestamente sólo quería contribuir con el deporte. Afortunadamente, las tabacaleras no lograron bloquear la sanción de la ley N° 1335, aunque su influencia llevó a que los representantes del Instituto Colombiano del Deporte (COLDEPORTES) solicitaran y consiguieran que la aplicación de las medidas de prohibición de publicidad y patrocinio se aplazara 2 años.

Reflexiones sobre el caso

La ley N° 1335 de Colombia es, sin duda, una de las más completas e integrales de la región de América Latina y el Caribe. Esta legislación generó una reacción importante por parte de la industria tabacalera. Primero se intentó impedir su sanción; una vez sancionada, la industria tabacalera buscó anularla mediante una estrategia legal para que sea declarada inconstitucional y, finalmente, luego de implementada, comenzó a desarrollar estrategias para debilitarla. La mayoría de las estrategias puestas en juego parten de la premisa de que toda legislación está sujeta a interpretaciones y aprovechan los “vacíos” o “grises” para eludir las restricciones. Complementariamente, la industria tabacalera se ha esforzado por construir una imagen

pública positiva y posicionarse como un ciudadano corporativo socialmente responsable.

Las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el control del tabaco han hecho un importante trabajo para frenar la interferencia de la industria tabacalera y poner de manifiesto las contradicciones entre sus objetivos y los objetivos de salud pública. No obstante, la desnaturalización de la imagen positiva de la industria es un proceso arduo que requiere tiempo. Sin duda la ley colombiana es un paso en este sentido. Pero será necesario un mayor compromiso gubernamental y redoblar los esfuerzos de monitoreo y denuncia de la sociedad civil para garantizar que la salud de la población colombiana esté efectivamente protegida y para desnudar los verdaderos intereses que se esconden detrás de las acciones de responsabilidad social de las empresas tabacaleras.

Para analizar el caso

- ▶ ¿Cuáles considera que son las estrategias más relevantes que implementó la industria tabacalera en este caso?
- ▶ ¿Alguna de las acciones llevadas adelante por la industria tabacalera le resultó novedosa?
- ▶ ¿Existen puntos de coincidencia con las acciones que lleva adelante la industria tabacalera en su país?
- ▶ ¿Cuáles son las principales acciones de responsabilidad social empresarial que lleva adelante la industria tabacalera en su país? ¿alguna de estas acciones se realiza con el aval de algún organismo de gobierno?
- ▶ ¿Qué avances en materia de prohibición de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco se han registrado en su país?
- ▶ ¿Cuáles considera que fueron los mayores aciertos de la sociedad civil colombiana para defender las políticas?
- ▶ ¿Qué otras acciones podrían haberse implementado?
- ▶ ¿Cuáles son sus reflexiones sobre el caso?

4.3 | ARGENTINA

La industria tabacalera oculta detrás de grupos de fachada

FICHA

Cantidad de habitantes: 40.117.096³²

Prevalencia del consumo de tabaco: 30% de la población adulta³³

Consumo anual de cigarrillos per cápita: 1014 unidades³⁴

Año de ratificación del CMCT: firmado en 2003. A septiembre de 2012 se encuentra pendiente de ratificación.

Principales medidas de control de tabaco implementadas a septiembre de 2012:

- Advertencias sanitarias con pictograma (Ley 26.687)
- Ambientes 100% libres de humo de tabaco (Ley 26.687)
- Prohibición amplia de publicidad, promoción y patrocinio (excluye punto de venta y publicidad directa a mayores de 18 años) (Ley 26.687)

Principales empresas tabacaleras³⁵:

- Philip Morris International (PMI) - Massalin particulares: 73,2% del mercado
- British American Tobacco (BAT) - Nobleza Piccardo: 23,5% del mercado

En Argentina, durante los últimos 40 años, todos los proyectos de ley de control de tabaco que contemplaban medidas efectivas para reducir la epidemia del tabaquismo fueron sistemáticamente bloqueados en el Congreso de la Nación debido a la interferencia de la industria tabacalera³⁶. Sólo una ley que incluía un paquete de medidas efectivas para disminuir el consumo de tabaco logró aprobarse en 1992 pero fue vetada dos semanas después de su sanción como consecuencia del lobby de dicha industria, proceso que se encuentra

documentado y publicado³⁷. De igual manera, la gran influencia y poder de las tabacaleras ha conseguido que Argentina sea el único país de Sudamérica y uno de los pocos del mundo que aún no ha ratificado el CMCT.

En este contexto, en enero de 2010 - casi un año antes de la realización de la cuarta Conferencia de las Partes del CMCT (COP4) que tuvo lugar en Uruguay - organizaciones de la sociedad civil argentina comprometidas con la defensa del derecho a la salud conformaron

³² Datos del Censo Nacional Argentino de 2010. http://www.argentina.ar/_es/pais/C3002-censo-2010.php

³³ Datos de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo del Ministerio de Salud de la Nación. Disponible en: <http://msal.gov.ar/htm/site/enfr/index.asp> (acceso octubre de 2012)

³⁴ M. Eriksen; J. Mackay; H. Ross, **The Tobacco Atlas** (fourth edition), American Cancer Society Inc, 2012. Disponible en: <http://www.TobaccoAtlas.org> (acceso 23 de octubre de 2012)

³⁵ Datos del Ministerio de Agricultura de la Nación. http://64.76.123.202/site/agricultura/tabaco/_cadena/cadena_valor_tabaco.pdf (acceso 23 de octubre de 2012)

³⁶ E. Sebrí; J. Barnoya; E. Pérez-Stable; S. Glantz, **Tobacco industry successfully prevented tobacco control legislation in Argentina**, *Tobacco Control* 2005, 14:e2 Disponible en: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/picrender.fcgi?artid=1748093&blobtype=pdf> (acceso 23 de octubre de 2012)

³⁷ Glantz, S.; Barnoya, J., **Tobacco industry success in preventing regulation of secondhand smoke in Latin America: the "Latin Project"**, *Tobacco Control* 2002, 11:305-314.

la Coalición para la Ratificación Argentina del CMCT con el objetivo de lograr que el país refrendara dicho tratado. La Coalición, encabezada por organizaciones como la Alianza Libre de Humo de Tabaco Argentina (ALIAR), la Fundación Interamericana del Corazón Argentina (FIC Argentina), la Unión Antitabáquica Argentina (UATA), la Asociación Argentina de Tabacología (AsAT), la Liga Argentina de Lucha contra el Cáncer (LALCEC) y la Asociación Argentina de Oncología Clínica (AAOC), entre otras, lograron movilizar y conseguir la adhesión y el apoyo de más de 80 organizaciones de todo el país.

Desde la coalición se llevó adelante un plan de acción para dar visibilidad al pedido de ratificación y promover su discusión en las cámaras de diputados y senadores. El plan de acción incluyó diversas actividades, como el desarrollo de materiales con información técnica, asesoramiento jurídico y económico, la disseminación de comunicados de prensa, campañas de cartas dirigidas a los legisladores nacionales y movilizaciones frente al Congreso de la Nación. Al mismo tiempo, las acciones de la coalición contaron con el apoyo de organizaciones y referentes internacionales que se sumaron al pedido de ratificación del CMCT.

Este movimiento generó la respuesta de la industria tabacalera que comenzó a desplegar una estrategia de obstaculización que se valió principalmente de sus fuertes alianzas con los grandes productores tabacaleros y los legisladores representantes de las provincias tabacaleras.

En abril del 2010, los legisladores nacionales se reunieron en plenaria con el propósito de debatir la ratificación del CMCT. Para avanzar en la discusión, las comisiones de salud y de relaciones exteriores del Senado convocaron a dos audiencias públicas con el fin de escuchar a los diferentes actores involucrados.



Movilizaciones realizadas por la Coalición para la ratificación del CMCT en marzo de 2010

Las audiencias tuvieron lugar el 22 y el 29 de abril de 2010. Contaron con la participación de las organizaciones de la Coalición, y algunos representantes del Ministerio de Salud de la Nación y de la Organización Panamericana de la Salud. Además, asistieron masivamente los productores de tabaco secundados por los representantes de la industria tabacalera.

El principal argumento esgrimido por los sectores opositores a la ratificación argentina del CMCT sostenía que la entrada en vigor del tratado iba a implicar la derogación de una ley que regula un impuesto que se tributa de cada paquete de cigarrillos y que retorna a los productores según el porcentaje de producción -el Fondo Especial del Tabaco (FET)³⁸-y que este hecho iba a perjudicar directamente a los cultivadores de las provincias tabacaleras. Si bien este argumento es falaz en virtud de que ninguno de los artículos del CMCT regula la producción del tabaco y, por el contrario, propone la búsqueda de alternativas económicamente viables para trabajadores y cultivadores y reconoce la importancia de la asistencia técnica y financiera en este ámbito, las fuertes presiones del sector frenaron la ratificación del tratado.

Pese a este hecho, el debate acerca de la ratificación del CMCT cobró tal dimensión y tal nivel de resistencia en ciertos sectores del parlamento (especialmente entre los legisladores de las provincias tabacaleras)

³⁸ El Fondo Especial del Tabaco (FET) se creó en 1972 mediante el Decreto Ley 19.800. Este fondo se financia por medio de un impuesto específico al consumo de tabaco (aproximadamente 7% del precio de venta al público de cada paquete de cigarrillos). El dinero recaudado por el FET es asignado entre las provincias tabacaleras de acuerdo al valor de la producción del tabaco y, de este modo, funciona como subsidio a la producción tabacalera.

que se habilitó el espacio político para avanzar en una medida negociadora que destrabara la discusión. De este modo, se abrió el camino para trabajar en el diseño y discusión de una ley nacional de control de tabaco, como alternativa a la nuevamente postergada ratificación del CMCT. En este marco, durante varios meses del 2010 circularon y se debatieron en comisión distintos proyectos de ley, algunos favorables a los intereses de la industria - en su mayoría impulsados por los legisladores de las provincias tabacaleras - y otros consecuentes con los objetivos de salud pública. Durante las discusiones, para contrarrestar las interferencias de la industria tabacalera, las organizaciones de la sociedad civil brindaron asesoramiento técnico y realizaron acciones de prensa para instar a los legisladores a aprobar una ley respetuosa de los estándares internacionales de control de tabaco.

Finalmente, este arduo proceso concluyó el 1 de junio de 2011 cuando el Congreso de la Nación Argentina sancionó la Ley de Control de Tabaco N° 26.687. Esta ley, en línea con las recomendaciones internacionales,

contempla como medidas principales la implementación de ambientes 100% libres de humo de tabaco en todos los espacios cerrados de acceso público y lugares de trabajo, una restricción amplia de la publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco (que exceptúa puntos de venta y publicidad directa a mayores de 18 años) y la inclusión de advertencias sanitarias con pictograma en los paquetes de cigarrillos.



Para frenar la ratificación del CMCT, la industria tabacalera se valió de la utilización de grupos de fachada, como los grandes productores y representantes gubernamentales de provincias tabacaleras. Los argumentos esgrimidos durante las audiencias públicas coinciden con los argumentos que utiliza la industria en todo el mundo³⁹, entre los que se pueden mencionar:⁴⁰

- ▶ **El CMCT acabará con la producción de tabaco y destruirá las economías regionales:**
“¿Para qué estamos los legisladores provinciales y nacionales, si no podemos hacer una ley y tenemos que aceptar algo que nos está imponiendo la Organización Mundial de la Salud? (...) Estamos totalmente de acuerdo en que el tabaco hace mal a la salud, pero también tenemos que ver que da de comer a muchísima gente en la producción. (...) el tabaco lleva más pan a la mesa, que cuerpos a los ataúdes”.
 J. Mazzone, Diputado provincial por el departamento de General Güemes, provincia de Salta, y productor tabacalero.
- ▶ **El cultivo de tabaco es insustituible:**
“Si se ratifica el Convenio Marco directamente desaparecemos; con ello tenemos serias consecuencias. Es decir, nosotros, nuestros trabajadores, la familia, se van a convertir en pueblos fantasmas.”
 P. Pascuttini, de la Unión Tabacaleros de Jujuy

39 Reporte de mitos y realidades económicas del tabaco. Banco Mundial. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20365226~menuPK:478891~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html> (acceso 23 de octubre de 2012)

40 Todas las citas textuales corresponden a la versión taquigráfica de la audiencia pública celebrada el 22 de abril de 2010 en el marco de la reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Senadores de la Nación.



▶ **La producción de tabaco es una fuente irremplazable de empleo en la región tabacalera del país:**

“La posible ratificación del convenio ataca, ya no a la posibilidad de crecimiento, sino a la posibilidad de subsistencia de uno de los sectores productivos más tradicionales del NOA (noroeste argentino) y del NEA (noreste argentino). Ya no es una cuestión de que podremos crecer, sino que vamos fundamentalmente a decrecer y, por lo tanto, a afectar directamente los indicadores de desarrollo de nuestra población.”

R. Villada, Movimiento Productivo del Norte

▶ **Si se ratifica el CMCT aumentará el contrabando:**

“Uno de las primeras definiciones que hace el convenio marco es sobre comercio ilegal, que es una preocupación compartida para todos los actores. Lamentablemente, esa filosofía está generándose al revés en los hechos: están surgiendo problemas de comercio ilegal por regulaciones que, en este mosaico normativo, van siendo extremistas; van llevando a posiciones que van en contra de la industria legalmente constituida y dejan un amplio margen de maniobra para la ilegalidad.”

F. Etchebehere, representante de BAT- Nobleza Piccardo y de la Cámara de la industria del tabaco

En Argentina las exportaciones de tabaco se duplicaron entre 1993 y 2008 y representan, en la actualidad, alrededor del 80% de la producción total de tabaco. Por este motivo, son falsos los argumentos que sostienen que la ratificación del CMCT tendría un impacto significativo o inmediato en la producción, las economías regionales o la industria. Si Argentina implementara las medidas del CMCT disminuiría progresivamente el consumo interno de tabaco, pero esto no impactaría en los ingresos de los productores tabacaleros ya que el consumo interno representa menos del 20% de la producción.

Implementación de la ley: el nuevo foco de interferencia de la industria tabacalera

Si bien la sanción de leyes es una facultad del Poder Legislativo y las leyes son operativas desde el momento de su promulgación y posterior publicación en el boletín oficial, la Constitución Nacional Argentina faculta al Poder Ejecutivo Nacional a dictar reglamentos que establezcan las condiciones para la aplicación y efectiva implementación de las normas. Esta reglamentación es requerida para facilitar la aplicación, pero en ningún caso puede contradecir o exceder las disposiciones contenidas en la legislación a la que refiere. En el caso de la ley argentina de control de tabaco existen algunos aspectos que no pueden ser implementados sin el reglamento. Entre estos aspectos se destacan: la designación de los órganos de control encargados de fiscalizar el cumplimiento de las medidas dispuestas por la norma y la regulación de las excepciones previstas por el artículo

de prohibición de publicidad, promoción y patrocinio.

La ley 26.687 otorgó 180 días de plazo para su reglamentación, acto que correspondía al Ministerio de Salud de la Nación. Durante el plazo otorgado, el Ministerio de Salud no evidenció públicamente sus acciones ni convocó formalmente a referentes de la sociedad civil para el desarrollo del documento. A pesar de esta situación, organizaciones como FIC Argentina y ALIAR ofrecieron asesoramiento técnico e hicieron seguimiento continuo del proceso. Paralelamente, las organizaciones procuraron monitorear las acciones de la industria tabacalera y sus grupos aliados para detectar potenciales interferencias. De este modo, algunos días antes del cumplimiento del plazo previsto para la reglamentación, las organizaciones tomaron conocimiento a través de fuentes informales de gobierno de que ciertos actores (que no fueron identificados) estaban ejerciendo presión para dilatar la reglamentación. La información obtenida fue vaga y la fuente solicitó extrema confidencialidad. Sin embargo, dicho suceso alertó a la sociedad civil.

El plazo otorgado por la ley para la reglamentación venció en diciembre de 2011 y, en virtud de la información obtenida, los referentes de las organizaciones solicitaron reiteradamente audiencias con el Ministro de Salud para ofrecer apoyo técnico, corroborar acciones de interferencia e incidir en el proceso. Estas solicitudes fueron ignoradas, motivo por el cual se decidió redefinir la estrategia para contrarrestar la posible interferencia. En este marco, las organizaciones, con el apoyo de referentes nacionales e internacionales, desarrollaron una campaña de cartas dirigidas al Ministro de Salud y otros funcionarios de dicha cartera exigiendo la pronta reglamentación de la ley. Paralelamente, se puso en marcha una estrategia de prensa para instalar la discusión y exigir que se tomaran las medidas pertinentes.

Pese a que estas acciones tuvieron una gran repercusión en los medios de comunicación, las organizaciones continuaban sin ser recibidas por el Ministro de Salud y sin tener acceso al expediente ni posibilidad de participar.

En junio de 2012, FIC Argentina y ALIAR, haciendo valer el derecho de acceso a la información pública reconocido en el decreto nacional 1172/2003⁴¹, presentaron formalmente ante el Ministerio de Salud de la Nación un pedido para acceder al expediente del proyecto de reglamento de la ley. Como resultado

de dicha acción, se pudo constatar la existencia de un borrador de reglamento, respetuoso de los máximos estándares de salud, y un informe presentado por Lotería Nacional Sociedad del Estado de la República Argentina⁴² (LNSE), que solicitaba que el reglamento introdujera excepciones a la ley y permitiera la habilitación de áreas para fumar en las salas de juego bajo su órbita, violando abiertamente las disposiciones establecidas por la norma con el supuesto objetivo de evitar posibles demandas por parte de los concesionarios de las salas de juego. A la vez, el informe proponía la habilitación de áreas para fumar y la utilización de aparatos de ventilación, discriminando a las y los trabajadores de las salas de juego que, de aplicarse las excepciones, seguirían expuestos al humo de tabaco. El argumento principal para solicitar estas excepciones es el mismo que la industria tabacalera utiliza en todo el mundo y se basa en sostener que los ambientes 100% libres de humo provocan pérdidas económicas a las salas de juego. Al mismo tiempo, tal como puede observarse, el informe de LNSE propone lo mismo que el programa de la industria tabacalera “Convivencia en armonía”⁴³. Asimismo, la estrategia de establecer alianzas con el sector de las salas de juego no es nueva ya que ha sido constatada en numerosos países, se encuentra debidamente documentada⁴⁴ y es funcional a los intereses de las tabacaleras.

41 El decreto 1172/2003 faculta a los ciudadanos a solicitarle información a cualquier organismo dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Según el decreto se entiende por información “toda constancia en documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados (...) o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público, o que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales”. Los sujetos requeridos tienen la obligación de responder y deben hacerlo con información veraz. Asimismo, el decreto prevé remedios legales en caso de que el organismo requerido no responda en tiempo ni en forma.

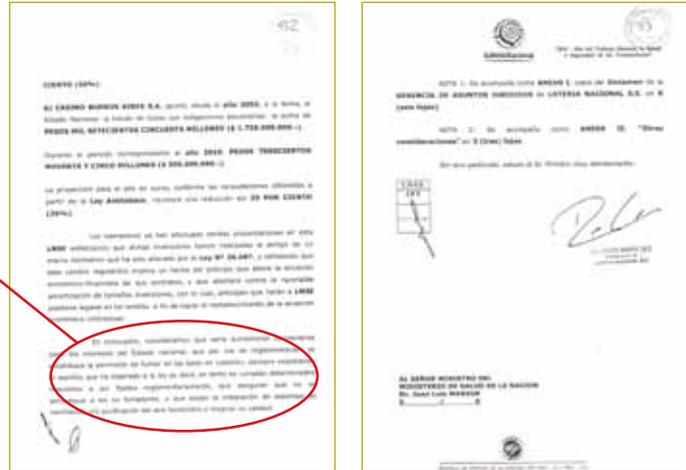
42 Lotería Nacional Sociedad del Estado de la República Argentina (LNSE) es un organismo estatal encargado de administrar y regular las actividades vinculadas con el mercado de los juegos de azar en dicho país. Lotería Nacional explota de forma indirecta, a través de concesionarios, las salas de juego cuya jurisdicción es nacional, a saber: el Casino flotante del Río de la Plata, numerosas salas de bingo y el Hipódromo Argentino, que además del turf, posee salas de máquinas tragamonedas y otros juegos de azar. Ver <http://www.loteria-nacional.gov.ar>

43 E. Sebríe; S. Glantz, “Accommodating” smoke-free policies: tobacco industry’s Courtesy of Choice programme in Latin America, *Tob Control* 2007, 16(5):e6. Disponible en: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17897975> (acceso octubre de 2012)

44 L. L. Mandel; S. A. Glantz, *Hedging their bets: tobacco and gambling industries work against smoke-free policies*, *Tob Control* 2004, 13:268-276 doi:10.1136/tc.2004.007484. Disponible en: <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/13/3/268.short> (acceso octubre de 2012)

“En conclusión, consideramos que sería sumamente conveniente para los intereses del Estado nacional, que por vía de reglamentación se establezca la permisión de fumar en las salas en cuestión.”

Solicitud de LNSE incorporada al expediente de reglamento de la Ley 26.687 de Control de Tabaco



Para contrarrestar la interferencia, FIC Argentina denunció el hecho públicamente en una jornada para periodistas y a través de un comunicado de prensa, logrando una importante repercusión. Al mismo tiempo, elaboró un dictamen sobre el reglamento y solicitó su incorporación al expediente. El dictamen desarrollado por FIC Argentina se basó, principalmente, en la efectividad de la implementación de leyes de ambientes libres de humo y respondió con evidencia científica a los falsos argumentos de LNSE. Asimismo, procuró poner de manifiesto que en caso de hacer lugar a las excepciones solicitadas por dicha entidad, se estarían avasallando los principios contenidos en la ley nacional

de control de tabaco y, por tanto, la reglamentación resultaría ilegal y pasible de impugnación.



▶ La industria tabacalera no descuida ningún frente

En Argentina, la interferencia de la industria tabacalera en la implementación de leyes de control de tabaco no sólo fue detectada en el nivel nacional sino que también se verificó en el nivel provincial. Como antecedente de interferencia en la reglamentación de una ley, se destaca el caso de la provincia de San Luis, que en 2010, con anterioridad a la sanción de la ley nacional, dictó una legislación para implementar ambientes 100% libres de humo de tabaco y una prohibición completa de publicidad, promoción y patrocinio en su jurisdicción.

Fuentes informales alertaron a las organizaciones de la sociedad civil acerca de una reunión mantenida por representantes de la industria tabacalera con altos funcionarios del gobierno provincial en la que solicitaron que la reglamentación de la norma introdujera excepciones a la prohibición de publicidad de tabaco. Además, confirmaron que el Ministerio de Salud de San Luis había elaborado un proyecto de reglamentación contemplando estas “sugerencias” de la industria tabacalera, claramente violatorias del texto de la ley.





La rápida reacción de las organizaciones, que solicitaron audiencias con los funcionarios de gobierno, enviaron cartas y dieron visibilidad a la situación en los medios de comunicación locales, permitió contrarrestar la interferencia de la industria. Una vez expuesto el tema ante la opinión pública, y tras conseguir el apoyo de algunos decisores políticos, a principios de 2011 la provincia aprobó un reglamento respetuoso del espíritu de la ley. De este modo, San Luis se convirtió en la novena provincia argentina 100% libre de humo y la tercera en prohibir en forma completa la publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco.

Una vez más, los factores clave para lograr el éxito en este proceso fueron el trabajo en red entre referentes de la sociedad civil de todo el país y las sólidas alianzas construidas entre las organizaciones y los referentes gubernamentales de control de tabaco.

La industria tabacalera y los grupos de fachada en Argentina

En Argentina, la industria tabacalera no suele oponerse abiertamente a las políticas de control de tabaco sino que lo hace a través de sectores aliados o grupos de fachada:



Asociaciones del sector hotelero gastronómico



obstaculizaron la sanción de leyes subnacionales de ambientes 100% libres de humo en el inicio del proceso en Argentina.



Productores tabacaleros



obstaculizan la ratificación del CMCT



Sector de salas de juego



obstaculiza la implementación de la ley nacional de control de tabaco



Decisores políticos (la mayoría representantes de las provincias de la región tabacalera)



obstaculizan cualquier medida de control de tabaco

Reflexiones sobre el caso

A la fecha (septiembre de 2012), la ley argentina de control de tabaco continúa sin reglamentarse. El pedido de inclusión de excepciones no contempladas por la ley ha servido no sólo para interferir con la política de ambientes libres de humo sino también para dilatar el proceso general y, de este modo, frenar la implementación de numerosas medidas previstas por la legislación, como las restricciones de publicidad, promoción y patrocinio. Esto ha dado tiempo a la industria para rediseñar e implementar nuevas estrategias de comercialización de sus productos a través de una gran expansión de sus acciones en los puntos de venta y de sus acciones marketing relacional. Debido a la falta de reglamento no se ha designado un órgano de control que fiscalice las actividades de la industria en materia de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco (ver recuadro “Publicidad en punto de venta: la historia se repite”) y no existen mecanismos para denunciar violaciones y aplicar multas. Asimismo, la falta de voluntad política para fortalecer la aplicación de la ley desde los organismos nacionales ha retrasado la implementación y fiscalización de los ambientes 100% libres de humo de tabaco en el nivel provincial y municipal.



Publicidad en discoteca en la ciudad de Buenos Aires, Diciembre de 2011 (post ley 26.687)



Área para fumar en la sala de juego del Hipódromo de Palermo, Ciudad de Buenos Aires, Enero de 2012 (post ley 26.687)

El caso de Argentina corrobora que la sanción de legislación de control de tabaco es un punto de partida para proteger la salud de la población; pero, una vez alcanzado este objetivo, el gran desafío es lograr una implementación efectiva. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil defensoras de las políticas de control de tabaco continúan trabajando para promover la reglamentación de la ley y fortalecer su aplicación. El caso relatado muestra, además, que la industria tabacalera, a diferencia de lo que sucede en otros países, ha encontrado la manera de obstaculizar las políticas de control de tabaco sin necesidad de exponerse abiertamente. En Argentina la industria excepcionalmente se ha mostrado públicamente como el actor que se opone a las medidas sino que lo ha hecho, en la mayoría de las ocasiones, a través de grupos aliados o grupos de fachada, como los grandes productores tabacaleros, decisores políticos de provincias tabacaleras, asociaciones hotelero-gastronómicas y representantes de salas de juego, entre otras.





2012

DICIEMBRE DE 2011. Se venció el plazo para la reglamentación de la ley

JUNIO DE 2012. FIC Argentina y ALIAR presentaron un pedido de acceso a la información para conocer el proyecto de reglamentación y accedieron al expediente

AGOSTO DE 2012. Las organizaciones denunciaron el retraso en la reglamentación y las acciones de interferencia para obstaculizar su aprobación

Publicidad en el punto de venta: la historia se repite

Revista Fortuna, 29/09/12



Marketing
CREATIVIDAD Y COMUNICACIÓN

Cómo vender sin hacer publicidad

Esteban Piquero, director de trade marketing de Nobleza Piccardo, cuenta cómo se relacionan con sus consumidores. La importancia del retailer; la venta directa, el contacto uno a uno y la presencia nocturna.

Vender sin hacer publicidad en la tabacalera, la radio o las revistas parece algo utópico. Sin presencia en los medios masivos, a las marcas se les haría casi imposible mantener sus ventas. ¿Cómo y dónde comunicarse con sus consumidores? Los consumidores, ¿cómo se enteran de las novedades? Esta realidad es la que vive, desde hace algunos años, las tabacaleras en la Argentina. La legislación nacional prohíbe a las compañías de tabaco hacer publicidad en los medios o en la vía pública, ya no pueden patrocinarse

estableció la aplicación de pictogramas y brevedad en los paquetes el 50% del frente debe estar ocupado por el pictograma similar, el 50% del dorso por la leyenda sanitaria y en el 50% del lateral derecho debe figurar la línea gratuita para dejar de fumar del Ministerio de Salud. Ante este escenario, que tiene como objetivo no fomentar el consumo de cigarrillos entre los no fumadores, los encargados de marketing de las tabacaleras tuvieron que volverse más creativos y buscar nuevas formas de llegar a sus clientes. En diálogo con FORTUNA, Esteban Pi-

NOVEL. Uno de los puntos fuertes donde las tabacaleras todavía pueden pasar cortadas publicitarias es en los hoteles y bares nocturnos, siempre y cuando con precaución que no atraigan miradas de curiosidad.

Mientras la ley nacional de control de tabaco continúa sin reglamentarse, la industria tabacalera no pierde tiempo y redirige su inversión en publicidad, promoción y patrocinio de acuerdo a nuevas estrategias que tienen como fin seguir captando clientes. En este sentido, en un artículo publicado por una conocida revista, un alto ejecutivo de BAT-Nobleza Piccardo declaró que ahora que está prohibida la publicidad en los canales tradicionales “tenemos tres canales principales. Uno es en el punto de venta, donde el retailer juega un papel fundamental; el otro es a través de Internet, donde establecemos una comunicación directa y uniper-

sonal, y la otra es en lugares nocturnos. (...) Para optimizar la distribución, necesitamos agregar valor a través del contacto con el cliente. Al no vender directamente a los consumidores, nuestros clientes son los kioscos, entonces sabemos que la relación con ellos es clave.”⁴⁵

Estas líneas estratégicas son las mismas que ya se han aplicado en otros países del mundo para explotar las excepciones y eludir las restricciones (ver los casos de Brasil y Colombia en esta publicación).

Para analizar el caso

- ▶ ¿Cuáles considera que son las estrategias más relevantes que implementó la industria tabacalera en este caso?
- ▶ ¿Alguna de las acciones llevadas adelante por la industria tabacalera le resultó novedosa?
- ▶ ¿Existen puntos de coincidencia con las acciones que lleva adelante la industria tabacalera en su país?
- ▶ ¿Qué avances en materia de legislación de ambientes 100% libres de humo de tabaco se han registrado en su país?
- ▶ ¿En su país la industria tabacalera suele actuar a través de grupos de fachada o lo hace abiertamente?
- ▶ ¿Cuáles considera que fueron los mayores aciertos de la sociedad civil argentina para defender las políticas?
- ▶ ¿Qué otras acciones podrían haberse implementado?
- ▶ ¿Cuáles son sus reflexiones sobre el caso?

4.4

BRASIL

La industria tabacalera devela su estrategia

FICHA

Cantidad de habitantes: 190.732.694⁴⁶

Prevalencia del consumo de tabaco: 17,2%⁴⁷

Consumo anual de cigarrillos per cápita: 504 unidades⁴⁸

Año de ratificación del CMCT: 2005

Principales medidas de control de tabaco implementadas a septiembre de 2012:

- Ley Federal N° 12.546 de 2011 (artículo 49) establece:
 - Prohibición de publicidad de productos de tabaco en el punto de venta. Sólo permite la exposición de los paquetes (hasta el 2010 Brasil contaba con Ley Federal N° 10.167 que prohibía la publicidad pero exceptuaba el punto de venta).
 - Ambientes 100% libres de humo de tabaco en todos los espacios cerrados de acceso público y lugares de trabajo
 - Advertencias sanitarias con pictogramas en el 100% de una de las caras. A partir de 2016 se agregará el 30% de la otra cara.
 - Aumento de los impuestos de los cigarrillos y fijación de un precio mínimo de venta del producto. Con estas medidas, el precio de los cigarrillos se incrementará un 20% en 2012, alcanzando el 55% en 2015.
- Prohibición del uso de aditivos (aromatizantes y saborizantes) en los cigarrillos, excepto el azúcar (RDC 14).

Principales empresas tabacaleras:

- BAT- Souza Cruz: 60% del mercado⁴⁹
- PMI: 11% del mercado⁵⁰

En el año 2000, la Ley Federal N° 10.167 de Brasil prohibió la publicidad de productos de tabaco con excepción del interior de los puntos de venta. A partir de esta legislación, las empresas tabacaleras que operan en el país comenzaron a desarrollar nuevas estrategias para eludir la ley y explotar al máximo las excepciones. De este modo, entre 2000 y 2010, se verificó una notable diversificación y aumento del número de los puntos de venta, de manera tal que a los lugares tradicionales

para adquirir cigarrillos, como kioscos y gasolineras, se sumaron panaderías, supermercados, puestos de periódicos, eventos, discotecas y hasta puestos de venta ambulantes. De hecho, una de las tácticas más utilizadas por la industria tabacalera fue transformar eventos tales como conciertos, fiestas y desfiles en “puntos de venta transitorios” ambientando esos espacios con un gran despliegue de publicidad.

⁴⁶ IBGE, Censo Demográfico 2010

-

⁴⁷ Instituto Nacional de Câncer. Ministério da Saúde. OPS. Pesquisa Especial de Tabagismo PET: relatório Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 2011

-

⁴⁸ M. Eriksen; J. Mackay; H. Ross, **The Tobacco Atlas** (fourth edition), American Cancer Society Inc, 2012. Disponible en: <http://www.TobaccoAtlas.org> (acceso 23 de octubre de 2012)

-

⁴⁹ Fuente: Souza Cruz-BAT

http://www.souzacruz.com.br/group/sites/SOU_7UVF24.nsf/vwPagesWebLive/DO7V4L37?opendocument&SKN=1 (acceso octubre de 2012)

-

⁵⁰ Secretaria da Receita Federal, 2012

A su vez, las empresas tabacaleras desarrollaron nuevas estrategias para acrecentar su mercado dirigiendo una gran cantidad de recursos a las promociones y al diseño de publicidad para los puntos de venta que, como ha sido señalado, se multiplicaron de manera llamativa durante esos años. De este modo, en los puntos de venta aparecieron pantallas y carteles luminosos y los paquetes de cigarrillos fueron acomodados estratégicamente en vidrieras y exhibidores ubicados de manera contigua a otros productos dirigidos a los niños y niñas, como caramelos, chocolates y juguetes.

Además, las compañías tabacaleras lanzaron promociones de venta dirigidas a jóvenes, a partir de las cuales se podían adquirir paquetes de cigarrillos junto con mochilas, gorras, auriculares, reproductores de MP3 y todo tipo de merchandising. También comenzaron a utilizar los paquetes de los cigarrillos como vehículo para hacer publicidad; por ejemplo, a través de la inclusión de tarjetas que invitaban al consumidor a registrarse para recibir información o del diseño de empaques más atractivos con estrategias para ocultar las advertencias sanitarias.



Durante este periodo, las organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el control del tabaco, como la Aliança de Controle do Tabagismo (ACT), llevaron adelante numerosas acciones para denunciar las estrategias de la industria tabacalera y desnaturalizar sus prácticas. Entre ellas se destacaron las campañas en los medios de comunicación, las denuncias públicas sobre los abusos cometidos por la industria tabacalera para eludir la ley y las acciones para promover la adopción de medidas efectivas para luchar contra la epidemia del tabaquismo a través del trabajo colaborativo con decisores políticos y agencias gubernamentales.

La industria tabacalera frente a las consultas de la ANVISA

A fines del 2010, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA)⁵¹ sometió a consulta pública dos propuestas para implementar medidas de control de tabaco. Por un lado, en noviembre de 2010, se lanzó la consulta pública 112 de la ANVISA que tenía como

⁵¹ La ANVISA es un organismo público autónomo responsable del control de los productos sujetos a vigilancia sanitaria, tales como los medicamentos y alimentos, que tiene la facultad de establecer normativas para la producción, comercialización y distribución de dichos productos en el marco de la legislación vigente. La ANVISA suele realizar consultas públicas sobre determinadas políticas para que los interesados puedan expresarse y realizar sugerencias. Si bien las consultas no son vinculantes, esta práctica permite que las medidas adoptadas por la ANVISA cuenten con un alto grado de legitimidad. Para más información: <http://www.anvisa.gov.br/esp/index.htm> (acceso octubre de 2012)

objetivo evaluar la aceptación de una política de prohibición del uso de aditivos en los cigarrillos (aromatizantes y saborizantes) como una medida efectiva para prevenir el consumo entre los jóvenes. Esta política se propuso en sintonía con las directrices a los artículos 9 y 10⁵² del CMCT, discutidas durante la 4ta. Conferencia de las Partes del CMCT que tuvo lugar dicho año en Uruguay. Por otro lado, también se llevó adelante la consulta pública 117, que sometió a revisión la propuesta de limitar la exhibición de los productos del tabaco en los establecimientos comerciales, instaurar una prohibición completa de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco y ampliar el tamaño de las advertencias sanitarias.

Las consultas públicas de la ANVISA generaron múltiples reacciones. Las organizaciones de la sociedad civil y otros referentes en temas de salud enviaron manifestaciones a favor de las medidas, incluso ACT realizó sugerencias técnicas a la normativa y alentó a la población a que se manifestase a favor de la propuesta. Por su parte, la industria tabacalera desplegó una agresiva campaña en los medios de comunicación al tiempo que movilizó a diferentes actores para que se manifestasen en contra, instalando la idea de que las propuestas de la ANVISA generarían una repercusión negativa en la economía brasileña ya que implicarían grandes pérdidas económicas para los agricultores y estimularían el contrabando. Además, utilizaron el argumento -repetido en varios países del mundo - de que la prohibición de publicidad constituye un límite a la libertad de expresión.

Dada la magnitud que adquirieron las consultas de la ANVISA, terminado el plazo para la presentación de las opiniones se decidió realizar una audiencia pública para discutir la prohibición de aditivos en los cigarrillos. La audiencia tuvo lugar a fines de 2011 y de ella participaron cientos de agricultores que se pronunciaron a favor de los intereses de la industria tabacalera.



O estado de S. Paulo, 31 de marzo de 2011

Anuncio contra las propuestas de ANVISA. "Hoy es el tabaco, mañana puede ser usted".

Anuncio contra las propuestas de ANVISA. "El futuro del agricultor corre peligro"



Este sector exigía desechar las medidas por considerar que atentaban contra su fuente de trabajo. No obstante, a pesar de que los defensores de las políticas de salud fueron una pequeña minoría, desarticulaban estos argumentos demostrando que el 85% del tabaco brasileño se exporta, motivo por el cual las políticas nacionales de salud no tienen impacto en la producción⁵³. Con estos datos, las organizaciones lograron sensibilizar a algunos agricultores acerca de la necesidad de implementar políticas para luchar contra el tabaquismo.



Audiencia pública para discutir las propuestas de la ANVISA en Brasilia, Diciembre de 2011

52 Directrices parciales para la aplicación de los artículos 9 y 10 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Disponible en: http://www.who.int/fctc/guidelines/guidelines_art9_10_dec10_es.pdf (acceso octubre de 2012)

53 Información proporcionada por ACTbr (2011) obtenida a través de la Pesquisa Agrícola Municipal (PAM) e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA) y de datos de la Secretaria da Receita Federal: Produção de tabaco no Brasil

La ANVISA programó la realización de una audiencia pública en Río de Janeiro para discutir las propuestas de regulación. La industria tabacalera estaba disconforme con esta decisión dado que la mayoría de los agricultores se encuentran en el sur del país y en la ciudad de Río de Janeiro se hallan el INCA (Instituto Nacional del Cáncer), la ACT y otras asociaciones y organizaciones comprometidas con el control del tabaco. En virtud de esta situación, la industria tabacalera, a través del sindicato SINDITABACO, consiguió que un juez ordenara cancelar la realización de la audiencia alegando que el espacio en el que iba a tener lugar era demasiado pequeño para albergar a todas las personas que deseaban participar. Esto motivó a la ANVISA a reprogramar la audiencia. Sin embargo, no lo hizo en el sur -como pretendía la industria- sino en un enorme gimnasio situado en Brasilia, al norte del país. La industria tabacalera llevó a cientos de agricultores para participar y hacer presión. Sin embargo, los referentes del control del tabaco se hicieron escuchar y defendieron firmemente la necesidad de adoptar las medidas.

Para desacreditar la política de prohibición de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco, la industria tabacalera desplegó una intensa campaña que se basó en el argumento de que dicha política implicaría una forma de censura y un ataque a la libertad de expresión.

Este argumento ha sido utilizado en todos los países que intentaron introducir una política como la mencionada pero es inexacto ya que la publicidad de bienes no entra dentro del campo de protección de la libertad de expresión sino en el de la libertad comercial. Esto se debe a que la publicidad es un discurso destinado simplemente a fomentar el consumo de un bien, movido por un ánimo de lucro. Igualmente, se debe hacer notar que existen varios precedentes para la prohibición o la restricción de la publicidad de productos peligrosos o potencialmente peligrosos, aun cuando estos productos son comercializados legalmente, como las armas de fuego, la pirotecnia o los medicamentos.



Seminário promovido por la industria tabacalera para analizar "cómo la regulación excesiva puede afectar a la libertad de expresión, la vida de los ciudadanos y a la economía".

O Globo, 23 de marzo de 2011

Un gran logro para los defensores del derecho a la salud

En el mismo periodo en el que se discutieron las propuestas de la ANVISA, la Presidenta de la Nación, Dilma Rousseff, dictó la Medida Provisional 540/2011 (MP540) para incentivar la economía que incluía, entre otros puntos, el aumento de los impuestos a los cigarrillos. La MP540 requería una posterior aprobación por el Congreso Nacional. La industria tabacalera detectó allí una oportunidad para incidir en la discusión de la ley y presionar para que se incluyeran medidas sobre publicidad de tabaco y aditivos menos efectivas que las impulsadas por la ANVISA. Así fue como la industria tabacalera implementó una estrategia de lobby para impulsar una medida que no perjudicara sus intereses. Dicha propuesta incluía, entre otros puntos, prohibir algunos saborizantes con la excepción del mentol y el azúcar, prohibir la publicidad de marca pero permitir expresamente la publicidad institucional, poner excepciones a los ambientes libres de humo de tabaco y aumentar el tamaño de las advertencias sanitarias en una proporción menor que la propuesta por la ANVISA. La industria logró agregar estas enmiendas al proyecto original a través de un diputado aliado.

“Se sancionó la ley que prohíbe el humo en los locales cerrados de todo el país”.



CGI, 15 de diciembre de 2011

Veja, 29 de septiembre de 2011



“El Ministro retrocede y dice que está en contra de los restaurantes para fumadores”

“El gobierno estudia la vuelta del humo a los bares”



O Estado de S. Paulo, 23 de septiembre de 2011

Esta discusión no cobró estado público hasta que la organización ACT tomó conocimiento de la existencia de estas enmiendas de manera informal durante una reunión con el Ministro de Salud y solicitó el acceso al proyecto para su revisión. De este modo, se pudo constatar que se trataba de una medida que contradecía las recomendaciones del CMCT y que implicaba un retroceso para la lucha contra el tabaquismo en Brasil. Este hecho motivó la movilización de las organizaciones de control de tabaco y de los referentes de asociaciones médicas que realizaron acciones de prensa para exponer el caso públicamente y promover una ley efectiva. Finalmente, el Congreso votó la ley 12.546/11 que, entre otras medidas, aumentó los impuestos a los cigarrillos, estableció la implementación de ambientes 100% libres de humo de tabaco en todo el país y prohibió la publicidad en el punto de venta.

Este largo proceso culminó el 14 de diciembre, cuando la presidenta Rousseff promulgó la ley y, gracias al trabajo de la sociedad civil para contrarrestar las acciones de la industria del tabaco, vetó un artículo que permitía la publicidad corporativa. Tiempo después, en marzo de 2012, también fue aprobada la propuesta de la ANVISA para prohibir los saborizantes y aromatizantes en los cigarrillos, aunque con excepción del azúcar.



La industria tabacalera ataca a las organizaciones de la sociedad civil

Si bien la industria tabacalera utiliza el litigio como estrategia para frenar las políticas de control de tabaco, son pocos los casos en los que las acciones legales apuntan a las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, la relevancia que cobró la discusión de las medidas de control de tabaco en Brasil llevó a que la principal tabacalera del país implementara esta estrategia para defender sus intereses.

En setiembre de 2012, Souza Cruz, filial de BAT en Brasil, presentó una demanda judicial en contra de la organización ACT para que retire el spot televisivo de la campaña “Limite Tabaco”. La organización brasilera lanzó dicha campaña con el objetivo de concientizar acerca de la necesidad de limitar la publicidad de tabaco en los puntos de venta y evitar que los cigarrillos sean expuestos junto con productos dirigidos a los niños, niñas y adolescentes. La campaña tuvo gran visibilidad ya que fue transmitida gratuitamente por la TV Globo (el canal más importante del país) en horario central.

Souza Cruz inició acciones legales para que se dictara una medida cautelar que suspendiera la emisión de la campaña. El principal argumento para solicitar la medida consistió en entender que el spot afirmaba que la empresa utiliza estrategias para fomentar el consumo de cigarrillos en menores de 18 años, violando la prohibición de venta a menores.

La justicia rechazó el pedido de Souza Cruz basándose en que la campaña no menciona a la empresa ni la acusa de vender su producto a niños, niñas y adolescentes y consideró que el spot busca proteger el derecho a la salud reconocido por la Constitución Nacional. El tribunal de apelación confirmó provisoriamente el rechazo.

Aunque hasta ahora la justicia falló en favor de ACT en dos oportunidades, la industria tabacalera puede apelar nuevamente la decisión y continuar adelante con las acciones judiciales.

2012

OCTUBRE DE 2011. Las organizaciones de la sociedad civil tomaron conocimiento del proyecto de ley

DICIEMBRE DE 2011. Se llevó adelante la audiencia pública sobre las consultas de la ANVISA

Se aprobó la ley 12.546/11

La presidenta promulgó la ley y vetó el artículo que permitía la publicidad corporativa

MARZO DE 2012. Se aprobó la prohibición del uso de aditivos (aromatizantes y saborizantes) en los cigarrillos (RDC 14)

O Estado de S. Paulo, 27 de febrero de 2011



- Campaña para instalar la idea de que las medidas aumentan el contrabando

"Aumento de la ilegalidad. Disminución de las ventas".

- Utilización de formadores de opinión

Folha de S. Paulo, 28 de febrero de 2011



- Campaña para instalar la idea de que la prohibición de publicidad limita la libertad de expresión

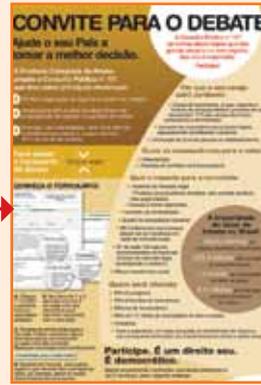
"Cuando falta información, sobran dudas para el consumidor".



- Acciones de responsabilidad social empresaria

"Souza Cruz utilizó un área igual a 100 canchas de fútbol para crear un parque ambiental"

Acciones de la industria tabacalera para obstaculizar las medidas propuestas por la ANVISA



- Utilización de grupos de fachada

Evento de la Asociación Brasileira de Bares y Restaurantes (ABRASEL) en contra de las propuestas de ANVISA



- Investigaciones que responden a sus intereses

"Estudio de los efectos socioeconómicos de las propuestas de ANVISA".

- Patrocinio institucional de eventos culturales, jurídicos y educativos, entre otros



- Búsqueda de alianzas con autoridades nacionales

"Guerra al comercio ilegal". Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior en la revista de Souza Cruz -BAT.



- Campañas para promover las políticas de control de tabaco

Campaña "Limite tabaco" de ACT

- Propuestas técnicas para implementar políticas efectivas



- Campaña de prensa

"El 85% de los jóvenes están en contra del humo en lugares cerrados".

- Creación de alianzas entre organizaciones, sociedades científicas y decisores políticos comprometidos con el control del tabaco

Acciones de la sociedad civil para contrarrestar a la industria tabacalera y apoyar las medidas de control de tabaco

- Eventos dirigidos a jóvenes para promover la reflexión crítica acerca de las estrategias de la industria tabacalera

- Denuncias públicas



Manifestación frente al Congreso para denunciar las estrategias de la industria tabacalera

- Búsqueda de apoyo regional e internacional

- Divulgación de investigaciones para demostrar nivel de acuerdo y efectividad de las políticas

ACT, Folha de S. Paulo, 30 de mayo de 2011



Resultados de la investigación.

Reflexiones sobre el caso

La industria tabacalera en Brasil se valió de numerosas estrategias para bloquear o eludir las medidas de control de tabaco: hasta 2010 explotó al máximo las excepciones en materia de prohibición de publicidad y aprovechó los “vacíos legales” para implementar novedosas técnicas de comercialización de sus productos; luego se opuso abiertamente a las propuestas de regulación y movilizó grupos de fachada para defender su negocio y, por último, sacó provecho de la coyuntura política para promover una legislación acorde a sus intereses. Esta última estrategia, cuyo objetivo fue introducir enmiendas a la medida provisional dictada por la presidencia, resultó, finalmente, un arma de doble filo ya que las organizaciones defensoras del control de

tabaco encontraron allí una oportunidad para actuar y promover la incorporación de medidas efectivas respetuosas de los estándares de protección de la salud.

A la fecha, todavía está pendiente la reglamentación de la ley federal, necesaria para garantizar su completa y efectiva implementación por lo que el gran desafío que tienen por delante las organizaciones defensoras del control de tabaco es promover avances en este sentido. La reacción de la industria tabacalera no se hará esperar y es probable que continúe desarrollando estrategias para defender su negocio. Igualmente, la sanción de la ley ha significado para Brasil un avance de gran envergadura en materia de control de tabaco y un ejemplo para la región. El compromiso de las organizaciones de la sociedad civil y su esfuerzo para monitorear y desnaturalizar las acciones e intereses de la industria del tabaco han sido fundamentales para alcanzar estos logros.

Para analizar el caso

- ▶ ¿Cuáles considera que son las estrategias más relevantes que implementó la industria tabacalera en este caso?
- ▶ ¿Alguna de las acciones llevadas adelante por la industria tabacalera le resultó novedosa?
- ▶ ¿Existen puntos de coincidencia con las acciones que lleva adelante la industria tabacalera en su país?
- ▶ ¿Qué avances se han realizado en su país en materia de prohibición de aditivos?
- ▶ En su país, ¿la industria tabacalera ha demandado al Estado por sus políticas de control de tabaco? ¿existen demandas en contra de las organizaciones promotoras del control del tabaco?
- ▶ ¿Cuáles considera que fueron los mayores aciertos de la sociedad civil brasilera para defender las políticas?
- ▶ ¿Qué otras acciones podrían haberse implementado?
- ▶ ¿Cuáles son sus reflexiones sobre el caso?

Lecciones aprendidas

Pese a las características del producto que comercializa, la industria tabacalera es una industria lícita cuya concentración y poderío económico le permiten implementar una multiplicidad de estrategias que le otorgan una gran influencia en los debates públicos. Como ha sido analizado a través de los casos expuestos, la mayoría de las acciones de interferencia de la industria tabacalera no traspasan los límites legales. Sin embargo, en numerosas ocasiones la industria recurre a estrategias por demás cuestionables, como difundir información sesgada, explotar las excepciones, interpretar la legislación de acuerdo a su conveniencia para eludir las restricciones o utilizar su influencia en los niveles de decisión política para conseguir normas o acuerdos funcionales a sus intereses.

En los casos presentados en esta publicación se pone de manifiesto que la industria tabacalera tiene un objetivo que es común a todos los países: evitar o dilatar la implementación de cualquier política efectiva de control de tabaco y, cuando esto no es posible, poner en práctica acciones que minimicen el impacto en el consumo de tabaco. Esto se ve agravado por el hecho de que, en la mayoría de los países de la región, se percibe una falta de articulación entre quienes toman decisiones de orden económico y quienes lo hacen en materia de políticas de salud, por lo que se dificulta, en gran medida, la adopción de políticas integrales que sean realmente efectivas.

Ante la posible sanción de una ley o la implementación de una política opuesta a sus intereses, la industria pone en práctica una serie de estrategias que, a pesar de que a simple vista parecen una respuesta específica al contexto local, está alineadas con una planificación global que se replica en distintas partes del mundo. Esto queda demostrado a través de los casos expuestos

que dejan al descubierto una serie de estrategias en común: la utilización de los argumentos que refieren al aumento del contrabando y la supuesta defensa de la libertad de expresión, la implementación de las mismas acciones para aprovechar al máximo las excepciones en materia de prohibición de publicidad, la utilización de grupos de fachada que defiendan sus intereses, el desarrollo de acciones de responsabilidad social empresarial para “comprar” voluntades y las acciones de lobby en los diferentes niveles de decisión política, sólo por mencionar las estrategias más representativas. Además, otro punto de contacto es que en todos los países la industria tabacalera realiza un importante esfuerzo por estrechar su relación con los decisores políticos a través de la creación de espacios de diálogo formales, acciones filantrópicas o la participación en eventos públicos.

Las acciones de monitoreo de la industria tabacalera llevadas adelante por las organizaciones de la sociedad civil han sido fundamentales para develar estas estrategias. A su vez, el trabajo colaborativo a nivel regional ha permitido dar cuenta de la gran cantidad de puntos de contacto en el accionar de la industria en cada país. Sin embargo, es importante destacar que no todas estas estrategias son implementadas abiertamente por la industria tabacalera y que muchas veces las fuentes o canales informales de información juegan un rol primordial a la hora de detectar y contrarrestar acciones de interferencia que de otro modo pasarían desapercibidas. Si bien no hay elementos suficientes para constatar si el acceso a fuentes informales de información sobre las acciones de la industria tabacalera tiene la misma relevancia en todo el mundo, los casos permiten inferir que se trata de un punto clave a tener en cuenta cuando se monitorea a la industria tabacalera en los países de la región de América Latina.

En este sentido, es necesario subrayar la importancia de construir alianzas con los sectores promotores de las políticas de control de tabaco: legisladores, funcionarios de gobierno, otras organizaciones sociales y medios de comunicación. Estas alianzas permiten acceder a información clave acerca de las actividades de la industria tabacalera y tomar conocimiento de las interferencias en el proceso de la creación o implementación de una política pública.

La iniciativa regional para monitorear y dar respuesta a la interferencia de la industria tabacalera en América Latina ha permitido que las organizaciones de la sociedad civil involucradas fortalezcan su comunicación e intercambio de información sobre las acciones que lleva adelante la industria a nivel local y regional, ha facilitado la transferencia de conocimiento sobre

el tema y ha estimulado el trabajo conjunto para dar respuesta en la región. A su vez, los casos relatados han puesto de manifiesto que los gobiernos de los países de América Latina aún no han avanzado lo suficiente en la adopción de medidas para prevenir la interferencia de la industria tabacalera y garantizar la transparencia de las relaciones con dicho sector. En este sentido, las organizaciones comprometidas con el control del tabaco tienen por delante el desafío de profundizar el monitoreo y la desnaturalización de las acciones de la industria tabacalera y alertar a los gobiernos y al público en general acerca de sus estrategias, pero también deben alentar la implementación de políticas que pongan un freno a las interferencias y trabajar articuladamente con los gobiernos para garantizar la transparencia en los procesos políticos a fin de proteger el derecho a la salud de la población.

Recomendaciones para las organizaciones de la sociedad civil

- ▶ Promover la aplicación del artículo 5.3 del CMCT en los países partes del tratado
- ▶ Llevar adelante un monitoreo sistemático de las acciones de la industria tabacalera
- ▶ Denunciar las acciones de interferencia de la industria tabacalera y los casos de violación a la legislación vigente ante las autoridades correspondientes
- ▶ Contrarrestar las acciones de la industria tabacalera a través de denuncias en los medios de comunicación
- ▶ Trabajar en red utilizando los mecanismos ya creados en la región para alertar acerca de las acciones de la industria tabacalera
- ▶ Crear alianzas con los decisores políticos defensores del control del tabaco y trabajar articuladamente
- ▶ Fortalecer alianzas a nivel regional para intercambiar información y actuar en conjunto
- ▶ Exigir transparencia en las interacciones entre las distintas instancias gubernamentales y la industria tabacalera
- ▶ Alertar acerca del conflicto de interés existente entre los objetivos de salud pública y los objetivos de la industria tabacalera para evitar que la industria participe en la negociación de las políticas de salud

Alderete, Mariela

La salud no se negocia : la sociedad civil frente a las estrategias de la industria tabacalera en América Latina : casos de estudio 2010-2012 / Mariela Alderete ; Patricia Gutkowski ; Cinthia Shammah ; edición literaria a cargo de Patricia Gutkowski. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Interamericana del Corazón Argentina, 2012.

56 p. : il. ; 27x21 cm.

ISBN 978-987-28899-0-6

1. Políticas Públicas. 2. Salud. 3. Estudios de Casos. I. Gutkowski, Patricia II. Shammah, Cinthia III. Gutkowski, Patricia, ed. lit. IV. Título
CDD 320.6

Fecha de catalogación: 28/11/2012

ISBN 978-987-28899-0-6



9 789872 889906



Con el apoyo de:

