

## Ratificación del Convenio Marco de Control de Tabaco y su impacto en la producción tabacalera: recomendaciones para Argentina

### Introducción

A raíz de la evidencia científica que confirma los daños que genera la producción y el consumo de tabaco, diversos países fortalecieron sus medidas de control de tabaco para proteger a la población y disminuir los costos sanitarios. En simultáneo, distintos organismos internacionales también comenzaron a aplicar medidas concretas de protección de la salud pública y avanzaron en el fortalecimiento de políticas para prevenir el tabaquismo.

La principal contribución en este sentido fue realizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) a partir de la aprobación en 2003, del primer tratado internacional de salud pública, el Convenio Marco para el Control de Tabaco (CMCT)<sup>1</sup>.

Este tratado, ratificado hasta la fecha por 181 países, entiende al control del tabaco como la puesta en práctica de diversas estrategias destinadas a reducir la oferta, la demanda y los daños causados por los productos de tabaco y, en consecuencia, brinda una serie de recomendaciones para dar respuesta integral a la problemática.

Si bien Argentina firmó el CMCT en el año 2003, es uno de los pocos países del mundo que no lo ratificó y el único productor de tabaco de Sudamérica que no lo ha hecho. Uno de los principales obstáculos a la ratificación fue que

la industria tabacalera logró imponer argumentos falsos sobre los riesgos que este tratado implicaría para el sector productor, por sobre la necesidad y obligación de proteger la salud pública.

Uno de los principales argumentos esgrimidos por la industria tabacalera es que la ratificación pondría en peligro las economías regionales y los medios de vida de los cultivadores de tabaco<sup>2</sup>. Así, muchos actores de la cadena del tabaco perciben, de forma errónea, al tratado como una amenaza para los países productores. Sin embargo, a nivel mundial, hay diversos países que producen tabaco y ratificaron el CMCT. Zambia, por ejemplo, es el séptimo productor de tabaco a nivel mundial y ratificó el tratado internacional en 2008; Tanzania ocupa el puesto 10 en el ranking y en el 2007 ratificó el convenio; y Tailandia, está en el puesto 16 del ranking mundial y es parte del tratado desde 2004.

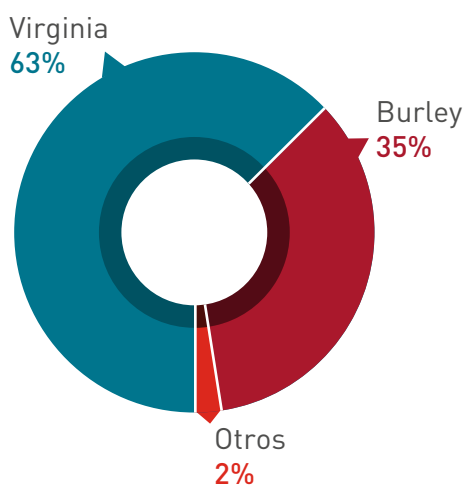
A partir de este escenario y a fin de desmentir los argumentos engañosos que se oponen a la ratificación, este documento se propone analizar la situación de Argentina en torno a la producción de tabaco, las políticas de control de tabaco vigentes y las posibilidades de ratificar el CMCT.

## LA SITUACIÓN EN ARGENTINA

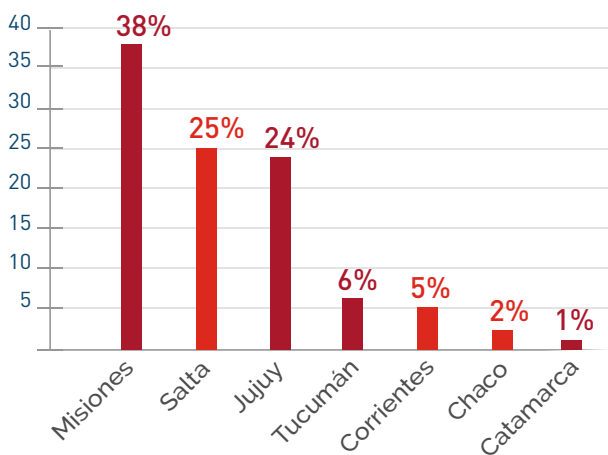
### Producción de tabaco

Argentina es el octavo productor mundial de tabaco con 120.000 toneladas de producción anual y es el séptimo exportador mundial: el 80% de lo producido en el país se exporta<sup>345</sup>. La producción de tabaco se divide entre Virginia, Burley y otros y se desarrolla en siete provincias: Tucumán, Chaco, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Salta y Misiones, siendo estas últimas tres las que concentran el 83% del volumen<sup>6</sup>.

### Producción de tabaco en Argentina por variedad



### Producción de tabaco por provincia



Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2008

En cuanto a los productores tabacaleros, se estima que son más de 18 mil entre las siete provincias tabacaleras<sup>7</sup>. En algunas provincias (Misiones, Corrientes, Chaco, Tucumán y Catamarca) predominan los pequeños productores, mientras que en otras como Salta y Jujuy, predominan los medianos y grandes<sup>8</sup>. En todos los casos, los productores integran cooperativas a nivel provincial que bregan por sus intereses comerciales y sociales.

En cuanto al circuito de la producción de tabaco, se suscribe un contrato entre productores e intermediarios y/o compañías tabacaleras quienes brindan los insumos y luego el productor debe pagar por esta deuda<sup>9</sup>. Por su parte, los precios del tabaco son acordados en cada provincia entre las diversas organizaciones de productores y las empresas. En tanto, las exportaciones son realizadas por los dealers, empresas privadas internacionales como Philip Morris Internacional y Alliance One, y el excedente se destina al consumo interno.

La producción de tabaco se subsidia a través de un impuesto a los cigarrillos (Fondo Especial del Tabaco -FET-) que implica alrededor del 10% del precio de venta final de los paquetes de cigarrillos vendidos en el país, es decir, del consumo interno. El FET se creó por la ley N° 19.800 de 1972, a fin de promover la producción de tabaco y es el eje de la política productiva del sector. Los fondos, que representaron 9 mil millones de pesos en 2018 (320 millones de dólares), se distribuyen entre los productores tabacaleros y las provincias tabacaleras<sup>10</sup>. Es administrado a nivel nacional por el Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT) del organismo de agricultura y ejecutado por áreas gubernamentales en cada provincia.

En 1994, durante la Ronda de Uruguay, Argentina suscribió el Acuerdo Agrícola de la Organi-

zación Mundial del Comercio (OMC) en el cual se declaró la ayuda que brinda el Estado a la producción tabacalera a través del FET. A raíz de esto, años más tarde, en 1997, se limitó el subsidio directo a la producción a u\$s 75.000.000 y el resto se brinda a través de Programas Operativo Anuales (POAs) a las provincias tabacaleras y cooperativas de productores. Estos programas son presentados por las Unidades de Coordinación del FET provinciales y tienen como objetivo la modernización, reconversión, complementación y diversificación de las áreas tabacaleras.

El FET brinda apoyo a la mayoría de los eslabones de la cadena: a los productores tabacaleros, a través de un subsidio directo y obra social; a la industria tabacalera, le otorga una compensación en el precio; a los trabajadores de la industria del tabaco, a quienes brinda cobertura social; a las cooperativas de productores, da apoyo al funcionamiento; y a las provincias tabacaleras, programas de apoyo<sup>11 12</sup>. Por ello, el FET se constituye en un factor aglutinante de toda la cadena de valor del tabaco al brindar beneficios a diversos actores.

## Políticas de control de tabaco

Desde el año 2011, en Argentina rige la Ley Nacional de Control de Tabaco (n° 26.687) que incluye ambientes 100% libres de humo de tabaco, una prohibición parcial (con restricciones) de la publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco y la implementación de advertencias sanitarias en el 50% de los paquetes<sup>13</sup>.

En materia de políticas fiscales, en mayo de 2016 y a través del decreto 626, Argentina estableció un incremento de los impuestos internos a los cigarrillos del 60% al 75% que provocó un

aumento en el precio de venta al público. Dicho decreto fue prorrogado a través del decreto 15/2017 hasta diciembre del 2017, momento en que se aprobó una nueva reforma impositiva que incluyó modificaciones a los impuestos internos a los productos de tabaco. Esto implicó un impuesto mínimo actualizable por inflación y la reducción del 75% al 70% del impuesto interno (considerando el decreto 626 de 2016)<sup>14</sup>.

Si bien Argentina avanzó con la implementación de políticas de control de tabaco, la ratificación del CMCT es indispensable ya que el tratado contempla una serie de herramientas, medidas y mecanismos de cooperación internacional que no pueden ser reemplazados por políticas nacionales.

## Obstáculos para la ratificación del CMCT

Argentina firmó el tratado en el año 2003 pero aún no lo ratificó, situación que deja al país por fuera de las decisiones de políticas globales para enfrentar la epidemia del tabaquismo. Los diversos proyectos presentados en el Congreso de la Nación para avanzar en este sentido han sido obstaculizados, tanto por el sector tabacalero como por las empresas de cigarrillos que, en diversas instancias, buscaron frenar las políticas de control de tabaco<sup>15 16 17</sup>. En el año 2010, por ejemplo, se realizaron audiencias públicas en el ámbito legislativo que han implicado la movilización por parte del sector tabacalero y que lograron frenar su ratificación<sup>18</sup>.

El principal argumento del sector tabacalero para obstaculizar la ratificación es que la jerarquía jurídica superior que tendría el CMCT amenazaría la existencia de la ley que garantiza el FET y, en consecuencia, implicaría un impacto negativo en las economías regionales.

Sin embargo, no existe en el CMCT ningún indicio que permita afirmar que este argumento responde a un temor fundado, independientemente de la jerarquía con la que se apruebe el tratado en el país. Por el contrario, garantizar la sustentabilidad de los productores es la única referencia que hace el CMCT respecto de este sector. Es por eso que, en caso de que Argentina ratificara el tratado, el Estado adoptaría la obligación de tomar medidas para garantizar dicha sustentabilidad. Esto se vio en países productores que han ratificado el CMCT, como es el caso de Zambia, Tailandia y Tanzania.

## Conclusiones y recomendaciones para Argentina

Argentina puede avanzar con la ratificación del Convenio Marco para el Control del Tabaco a pesar de ser un país productor de tabaco. La ratificación de este tratado será una herramienta que permitirá, por un lado, aumentar los estándares de control de tabaco actuales obligando así al Estado a tomar las medidas que el Convenio establece. Por otro lado, brindará los instrumentos para promover una mejora efectiva de las condiciones de vida de los productores de tabaco y sus familias, para reducir el impacto negativo en el ambiente y promover la sustitución/diversificación de cultivos a fin de anticiparse al descenso de la demanda mundial de la hoja de tabaco que se prevé para las próximas décadas.

Recomendaciones para que Argentina ratifique el CMCT:

- ▶ Promover el diálogo intersectorial entre diversos actores que participan de la cadena de valor del tabaco y del control de tabaco. Este diálogo es necesario para generar consensos, analizar las posibilidades de generar cultivos y producciones alternativas al tabaco y lograr

acuerdos que beneficien a todos los actores. Es importante destacar que las organizaciones de productores de tabaco tienen un rol clave y han evidenciado la necesidad de participar en los procesos de decisión. En algunos países como Zambia que, al igual que Argentina, produce tabaco, la alianza entre actores de gobierno y pequeños productores de tabaco fue clave para permitir la ratificación del CMCT.

- ▶ Establecer una coordinación interministerial entre los diversos organismos para articular una estrategia integral que brinde respuestas a la epidemia del tabaquismo. El CMCT propone crear Comités interministeriales para desarrollar una agenda de trabajo consensuada. Esta recomendación la tomaron Zambia y Tailandia que están trabajando en la creación de Comités interministeriales como recomendación del CMCT para que desarrollen una agenda de trabajo consensuada.

- ▶ Desarrollar estudios, independientes de la industria tabacalera, que focalicen en la oferta de los productos de tabaco, medios de vida alternativos, articulación entre oferta y demanda en regiones tabacaleras, perspectivas de los pequeños productores, barreras y oportunidades para la ratificación e implementación de las medidas contenidas en el CMCT. Zambia, Tailandia y Tanzania realizaron estudios sobre la producción local de tabaco cuando promovieron la ratificación del CMCT.

- ▶ Adoptar una visión integral que incluya la perspectiva de salud pública con un enfoque de mercado. Es necesario desarrollar una visión de política integral para las políticas de control del tabaco, que articule objetivos de salud pública y desarrollo económico. Es preciso deconstruir la narrativa del tabaco que difunde la industria tabacalera, al sobreestimar el impacto económico de la producción de tabaco.

---

## Referencias

- 1 Organización Mundial de la Salud, Convenio Marco de Control de Tabaco, 2003. Disponible en: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42813/9243591010.pdf;jsessionid=F69B BA1FFF4FE2BE1DDF7F0412EB502E?sequence=1> 6
- 2 Informato Salta, Preocupa un nuevo avance legislativo contra la producción tabacalera, 2017. Disponible en <https://informatosalta.com.ar/noticia/121747/preocupa-un-nuevo-avance-legislativo-contra-la-produccion-tabacalera>
- 3 ACS, Atlas del Tabaco. Disponible en <http://atlasdeltabaco.org/> (visto en julio de 2018).
- 4 Ministerio de Agricultura de la Nación Argentina. Reconversion Program for Tobacco Growing Areas: Regional Impact of the FCTC. Quantification of the economic and social impact on tobacco-growing provinces in Argentina. <https://goo.gl/ZdTN85> (visto en noviembre de 2018).
- 5 Food and Agriculture Organization of the United Nations Statistics Division. [http://faostat3.fao.org/browse/rankings/countries\\_by\\_commodity/E](http://faostat3.fao.org/browse/rankings/countries_by_commodity/E) (visto en noviembre de 2018).
- 6 Ministerio de Agricultura de la Nación Argentina. Producción y mercado de tabaco por provincias. Campaña 2012 - 2013 [http://www.minagri.gob.ar/site/agricultura/tabaco/02=produccion\\_y\\_mercados/01-interno/acopio13/Por\\_Provincia\\_13.pdf](http://www.minagri.gob.ar/site/agricultura/tabaco/02=produccion_y_mercados/01-interno/acopio13/Por_Provincia_13.pdf) (visto en noviembre de 2018).
- 7 Ministerio de Agricultura de la Nación Argentina. Programa de Reconversión de Áreas tabacaleras (visto en noviembre de 2018)
- 8 Ministerio de Agricultura de la Nación Argentina. Producción y mercado de tabaco por provincias. Campaña 2012 - 2013. [http://www.minagri.gob.ar/site/agricultura/tabaco/02=produccion\\_y\\_mercados/01-interno/acopio13/Por\\_Provincia\\_13.pdf](http://www.minagri.gob.ar/site/agricultura/tabaco/02=produccion_y_mercados/01-interno/acopio13/Por_Provincia_13.pdf) (visto noviembre 2018)
- 9 García, I; García, A; Organismo técnico Salta, E y Rofman, A, "Políticas económicas regionales ¿instrumentos para el desarrollo o la subordinación?". Revista aportes para el estado y la administración gubernamental. Buenos Aires: Asociación de administradores gubernamentales, 2008. vol. 1, n° 26, p. 147-164
- 10 Ley 19800 Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=17440> (visto en Noviembre de 2018).
- 11 Rodríguez Faraldo M. Desarrollo del capitalismo en Salta. La conformación del complejo agro-industrial tabacalero en el Valle de Lerma, provincia de Salta en la segunda mitad del siglo XX. Centro de Estudios Avanzados (CEA): Universidad de Córdoba 2014, Tesis doctoral. Disponible en [https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/bitstream/handle/20.500.12123/5188/INTA\\_CRSalta-Jujuy\\_EEASalta\\_RodriguezFaraldo\\_desarrollo\\_capitalismo\\_salta\\_volumen%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/bitstream/handle/20.500.12123/5188/INTA_CRSalta-Jujuy_EEASalta_RodriguezFaraldo_desarrollo_capitalismo_salta_volumen%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- 12 Diez C "Plantamos por la obra social". Tabacaleros y políticas de salud en Misiones. en La Desigualdad ¿del desarrollo? Manzanal M. y Ponce M. organizadoras. Ed Ciccus, 2013.
- 13 Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183207/norma.htm> (visto noviembre 2018). Pizarro M, Rodríguez Iglesias, G, Gutkowski P, Altuna J, Rios B Avances en impuestos del tabaco: el caso de Argentina, Panamerican Journal of
- 14 Public Health, 2018. Disponible en <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/49050/v42e462018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 15 Barnoya J, Glantz SA. Tobacco industry success in preventing regulation of secondhand smoke in Latin America: the "Latin Project". Tob Control 2002;11(4):305314.doi:10.1136/tc.11.4.305
- 16 Sebié E, Barnoya J, Pérez-Stable E, Glantz S; Tobacco industry successfully prevented tobacco control legislation in Argentina; Tobacco Control; Octubre 2005; 14:e2 <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1748093/pdf/v014p000e2.pdf>
- 17 R. Mejía, V. Schoj, J. Barnoya, M. Flores, E. Pérez-Stable, Tobacco Industry Strategies to Obstruct the FCTC in Argentina; CDC Prev Control; Diciembre 2008; 3(4): 173-179. Disponible en <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2630219/>
- 18 Audiencia Pública, Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, Versión Taquigráfica, Cámara de Senadores de la Nación, 22 de abril de 2010