



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

OPERACIONES ILÍCITAS DE TABACO EN LA UNIÓN
EUROPEA EN EL CONTEXTO DE LA SALUD Y LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

T E S I S P R O F E S I O N A L
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
L I C E N C I A D O E N R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S
P R E S E N T A ,
T U C H E E G A O N A G O R D I L L O

ASESOR: MTRÓ. ALFREDO CÓRDOBA KUTHY



MÉXICO, D. F.

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis papás, Salvador y Tuche

A mis hermanos, Salvador e Irene

A mis abuelos, tíos y primos

A Majo, Aaron y Hugo

A mis amigos

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A mis profesores y sinodales

Al Mtro. Alfredo Córdoba Kuthy

ÍNDICE

Lista de Abreviaturas

Introducción	1
Capítulo 1: El tabaco en el contexto internacional	6
1.1 El papel del tabaco en las relaciones internacionales	6
1.1.1 El tabaco como producto agrícola y su manufactura	6
1.1.2 El comercio del cigarro	8
1.2 El tabaco como problema de salud pública mundial	11
1.2.1 El tabaco: su uso y consumo	12
1.2.2 El tabaco y sus efectos en la salud	14
1.2.3 Los costos del tabaco	18
Capítulo 2: La Unión Europea y la lucha contra el tabaquismo	21
2.1 La Conformación de la Unión Europea	21
2.1.1 Nacimiento y desarrollo de la Unión Europea	22
2.1.1.1 De la posguerra a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero	23
2.1.1.2 De los Tratados de Roma al Acuerdo de Luxemburgo	27
2.1.1.3 De los setenta al Acta Única Europea	29
2.1.1.4 Del Informe Delors al Tratado de la Unión Europea	33
2.1.1.5 Del Tratado de Ámsterdam al Tratado de Niza	37
2.1.1.6 La Constitución Europea	40
2.1.2 El crecimiento de la UE: las ampliaciones	43
2.1.2.1 La primera ampliación	43
2.1.2.2 La segunda y tercera ampliación	45
2.1.2.3 La cuarta ampliación	47
2.1.2.4 La quinta y sexta ampliación	48
2.1.2.5 Futuras ampliaciones	51
2.2 Instituciones Europeas	53
2.2.1 El Parlamento Europeo	54
2.2.2 El Consejo de la Unión Europea	57
2.2.3 Comisión Europea	58
2.2.4 Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	59
2.2.5 El Tribunal de Cuentas Europeo	60
2.3 La Unión Europea y la Salud Pública	61
2.3.1 Programa de salud	63
2.3.2 Agencias europeas encargadas de la salud	65
2.4 La Unión Europea y su lucha contra el tabaquismo	66
2.4.1 Acciones comunitarias para el control del consumo del tabaco	68

2.4.2 La contradicción: la agricultura y el tabaco	77
2.4.3 Los impuestos al cigarro	81

Capítulo 3: El contrabando de cigarros en la Unión Europea: la cooperación ante el conflicto **86**

3.1 El contrabando de cigarros en el ámbito mundial	86
3.1.1 El papel de las principales empresas tabacaleras en el contrabando de cigarros	89
3.1.1.1 El contrabando en palabras de las empresas tabacaleras	91
3.1.1.2 Las grandes empresas tabacaleras en la mira: acciones jurídicas contra el contrabando	98
3.2 El contrabando de cigarros en la Unión Europea	100
3.2.1 Acciones en contra del contrabando	108
3.3. Unión Europea: acción conjunta en contra de Philip Morris International	111
3.3.1 Las Relaciones Internacionales y la cooperación internacional	112
3.3.1 Philip Morris Internacional	116
3.3.1.1 PM: su historia	117
3.3.1.2 Altria Group Inc.	118
3.3.2 UE VS PMI	119
Conclusiones	125
Anexos	129
Fuentes	138

INTRODUCCIÓN

En la actualidad el consumo de tabaco es la segunda causa de muerte a nivel mundial.

Su consumo se remonta a más de mil años atrás, cuando los indígenas americanos lo utilizaban en un contexto religioso que eventualmente sería remplazado por un hábito social. Con el arribo de los españoles a América se inició una etapa de intercambio entre ambos continentes. Resultado de ello, fue el inicio del consumo de tabaco en el viejo continente que posteriormente se expandiría a todo el planeta.

Actualmente el tabaco se cosecha en más de 100 países, sus hojas son consumidas en formas variadas, siendo el cigarro el producto manufacturado más importante.

La cantidad de cigarros producidos al año se cuenta por miles de billones y las previsiones señalan que irá en aumento. La producción de cigarros es sumamente redituable para las compañías tabacaleras, que se enfrentan en un campo cada vez más competido. Aunque aún existen empresas nacionales la tendencia en los últimos años ha sido la conformación de grandes compañías tabacaleras transnacionales que se han apoderado de buena parte del mercado mundial de cigarros.¹

La industria tabacalera ha sufrido embates desde mediados del siglo pasado cuando se dio a conocer al público el efecto dañino del consumo de sus productos. Las investigaciones que asociaban al tabaco con diferentes enfermedades, además de traer consigo un movimiento antitabaco que se ha expandido año con año, fueron punta de lanza de numerosas demandas presentadas en contra de las grandes compañías.

Aunque lo anterior afectó la imagen del tabaco y en especial del cigarro, su consumo ha crecido con el paso del tiempo. Si bien se ha ido construyendo en la

¹ Son cuatro las empresas tabacaleras que hoy tienen casi todo el control del mercado del cigarro. “La número uno es la Corporación Nacional China de Tabaco, que es un monopolio que produce alrededor de 1700 miles de millones de cigarros al año o 30% de la producción mundial de cigarros, pero abastece únicamente al mercado doméstico. Las otras tres manufactureras (Philip Morris, British American Internacional y Japan Tobacco) son compañías privadas, que mejoraron fuertemente su posición en el mercado internacional de cigarros la década pasada [en los años noventa].” En: “The WHO International Conference on Global Tobacco Control Law: Towards a WHO Framework Convention on Tobacco Control”. WHO, Nueva Delhi, India, 7-9 Enero de 2000. En: <https://www.who.int/tobacco/media/en/LUK2000X.pdf> consultado en Junio de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

sociedad una percepción negativa al tabaco, ésta se ha desarrollado a ritmos distintos en el mundo.

Principalmente en los países desarrollados en donde el consumo del cigarro era alto y la salud un tema de políticas públicas, la lucha contra el tabaco originó la creación de legislaciones y campañas destinadas a controlarlo. De manera que la industria tabacalera comenzó a perder un mercado importante.

Ante tal situación las grandes compañías, tales como Philip Morris y British American Tobacco, emprendieron una expansión a nuevos mercados utilizando cada vez medios más agresivos para hacerse de los mismos. La compra de empresas nacionales, la creación de una demanda que antes era menor o inexistente, la presión en contra de medidas que regularan su producto y captación de funcionarios corruptibles, se convirtieron en prácticas comunes. La expansión de la industria tabacalera a nivel mundial originó uno de los más serios problemas de salud pública en el planeta.

Por ello en un mundo en donde las fronteras no representan una barrera y por lo cual es necesario abordar ciertos problemas en conjunto, la salud pública sólo puede velarse a través de la cooperación entre los Estados. La misma contención de amenazas en éste ámbito requiere de la colaboración de diversos actores. La creación del reciente Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud contra el Tabaco representa un claro ejemplo de lo anterior.

En un plano regional, valiéndose de esquemas de cooperación e integración desde finales de los años ochenta la Unión Europea ha desarrollado diferentes directivas y programas encaminados a reducir el consumo del tabaco entre sus habitantes y la regulación de la industria tabacalera.

Sin embargo los esfuerzos realizados en este rubro se han visto afectados por el contrabando de cigarros. En el ámbito de las relaciones internacionales existen diversos factores que afectan el equilibrio y ocasionan conflictos. Dentro de estos, se encuentran las actividades ilícitas tales como el contrabando. El contrabando de cigarros atenta contra las leyes nacionales de los estados y coarta el control de éstos en cuanto al ingreso, distribución y consumo. Así mismo, ataca los programas de salud que son implementados en la materia y por ende representa una amenaza a la salud

pública. Además, disminuye el ingreso de los Estados a través de la evasión de impuestos, ocasionando pérdidas importantes al erario público. Por lo tanto, como práctica actual llevada a cabo en gran parte del mundo, el contrabando representa para las relaciones internacionales un severo conflicto.

El contrabando de cigarros se da gracias a la conjunción de determinados factores tales como una legislación laxa y unas autoridades que la faciliten, una sociedad que abierta o tácitamente acepta este tipo de prácticas y una red de distribución eficaz. Es percepción generalizada que el aumento del impuesto al cigarro es el responsable directo del incremento del contrabando (tal y como se percibió en el caso de Suecia o Canadá); haciendo una lectura profunda del tema, el contrabando a gran escala responde en realidad a las necesidades de la industria tabacalera que ha implementado dicha práctica en su actuar cotidiano.

El señalar el aumento de impuestos como la razón del contrabando minimiza el papel que las compañías tabacaleras juegan en el mismo. El contrabando a gran escala responde a los intereses de las grandes compañías; y puede ser implementado por distintas razones: entrar a un mercado, competir contra otras empresas, quebrar a las empresas nacionales, presionar a los gobiernos para evitar que impongan impuestos altos, etc. El aumento de impuestos es la excusa perfecta de la cual se valen las grandes empresas para crear la impresión de que la responsabilidad del contrabando recae de manera directa en los Estados, siendo estos los que al implementar dicha medida, propician el problema.

En el plano europeo, el contrabando aunque en fechas recientes es aún un problema, hace unos diez años representaba un serio conflicto dentro de la región. Ya fuera como país de tránsito o de destino, muchos de los Estados de la unión sufrieron o continúan sufriendo el contrabando de cigarros. Ante este severo problema, la Unión Europea se dio cuenta de que el único medio plausible de hacerle frente era a través de esquemas de cooperación. Por lo tanto encaminó acciones en distintos niveles. Siendo importante para las relaciones internacionales su estudio ya que evidencian los efectos positivos de los procesos de cooperación.

Entre ellos, la Unión Europea emprendió acciones legales en contra de la principal empresa tabacalera privada del mundo: Philip Morris International.

Convirtiéndose dicha acción en el reflejo de la cooperación entre sus miembros para hacer frente a un conflicto y principal objetivo de este trabajo.

Partiendo del camino ya iniciado por Canadá y los gobernadores de ciertos estados de Colombia, la Unión Europea entabló una demanda bajo el Acta RICO en Estados Unidos en contra de la antes mencionada empresa por el contrabando de sus propios cigarrillos dentro de los países de la comunidad.

Sustentando de esta manera, la hipótesis para ésta tesis planteada que dicta lo siguiente: *Ante las distintas políticas adoptadas por los miembros de la Unión Europea en la lucha contra el tabaco, Philip Morris International, principal compañía tabacalera; ha incurrido en el contrabando de sus cigarrillos como medida comercial que le permita la mayor obtención de ganancias independientemente de los lineamientos jurídicos, políticos, económicos y sociales instaurados por la región; propiciándose como respuesta a esta operación ilícita, una cooperación entre los Estados.*

La investigación de esta tesis comprende la acción de la Unión Europea de los 15 en contra de Philip Morris International, esto es, la gestión emprendida no involucra a los diez países que se adhirieron en el 2004 ni mucho menos a los dos que acaban de hacerlo al inicio de este año. El periodo abordado por el tema central se ubica entre los años setenta como punto de partida en el contrabando europeo, según los datos obtenidos de papeles internos de la ésta compañía y de British American Tobacco, hasta la firma del acuerdo entre las partes en el año 2004.

El trabajo se divide en tres capítulos: el tabaco en el contexto internacional, la Unión Europea y la lucha contra el tabaquismo y por último el contrabando de cigarrillos en la Unión Europea: la cooperación ante el conflicto.

En el primer capítulo, *el tabaco en el contexto internacional*, se aborda el papel que juega el tabaco como producto agrícola y su comercio, además se toca el problema de salud pública que representa y como a través de la cooperación internacional se intenta hacer frente a dicho mal.

El segundo capítulo, *la Unión Europea y la lucha contra el tabaquismo*, hace un recuento detallado de la conformación de la Unión Europea y sus instituciones para posteriormente abordar las acciones comunitarias en contra del tabaquismo. Se desarrolla la creación y conformación de la Unión Europea porque al enfocarse la tesis

en la cooperación utilizando como ejemplo ésta región, se consideró necesario el explicar en primera instancia su proceso evolutivo para poder entender el nivel de relación existente entre las partes.

Por último el tercer capítulo, *el contrabando de cigarros en la Unión Europea: la cooperación ante el conflicto*, se enfoca en su primera parte en el contrabando de los cigarros en el ámbito mundial y en la Unión Europea en particular; haciendo énfasis en el papel de las grandes compañías tabacaleras en el mismo. En la segunda parte, se abordan las acciones nacionales y comunitarias en la lucha contra el contrabando, resaltando la acción legal contra Philip Morris International, como medio de cooperación dentro de la Unión Europea.

Así pues, a través del desarrollo de este trabajo se pretende establecer la importancia de la cooperación internacional para la resolución de problemas, utilizando como estudio a la Unión Europea en su lucha no sólo contra el tabaquismo sino contra una de las principales empresas del mundo.

CAPITULO 1

EL TABACO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

1.1 EL PAPEL DEL TABACO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

El tabaco es un producto agrícola altamente consumido en el mundo principalmente a través del cigarro. El consumo del tabaco no es reciente y se remonta al menos a mil años atrás. En la actualidad el mercado de cigarrillos es mundial; aunque no equitativo.

El mercado del cigarro se ha visto modificado en las últimas décadas. Esto debido a que la aceptación del tabaco que era generalizada, se vio reducida a mediados del siglo pasado cuando comenzaron a salir a la luz pública los problemas que ocasiona a la salud. Con ello, el consumo se ha visto disminuido principalmente en los países desarrollados, gracias a las campañas públicas anti-tabaco y al nivel de conciencia creciente de la sociedad en cuanto a los daños por éste ocasionado, por lo que las grandes empresas tabacaleras han trasladado gran parte de sus esfuerzos y esperanzas al mercado del mundo en subdesarrollo.

A pesar de los reveses que las grandes empresas tabacaleras puedan sufrir en el seno nacional e internacional, el mercado aún continúa siendo redituable, y por ello, el tabaco, y más específicamente el cigarro, seguirá siendo un producto importante del mercado internacional.

1.1.1 EL TABACO COMO PRODUCTO AGRÍCOLA Y SU MANUFACTURA

El cultivo de la *Nicotiana Rustica* y de la *Nicotiana Tabacum*, se remonta a por lo menos hace mil quinientos años en América. Su consumo se extendió por todo el continente americano y evolucionó de un puro sentido religioso a un hábito social. Con la llegada de los españoles, tras una expedición a la isla de Cuba en la que adquirieron conciencia de su existencia y uso; el tabaco fue presentado al llamado Viejo Continente.

La demanda de tabaco fue creciendo poco a poco en España, a tal grado que “a principios del s. XVII (1620) empieza a funcionar en Sevilla la primera fábrica de

tabacos española bajo el nombre de La Real Fábrica de Tabacos de Sevilla, que se convertiría en la mayor construcción industrial del mundo. A Sevilla le sigue, por orden cronológico, la Fábrica de Cádiz...La gran influencia de las fábricas españolas no disminuyó cuando, bastantes años después de su puesta en funcionamiento lo hicieran otras francesas, alemanas o italianas.”² El cultivo de la planta del tabaco así como su consumo se fue expandiendo a regiones cada vez más lejanas, como la India, tras la introducción de ésta cosecha, con la conquista británica.

Hoy en día, el cultivo del tabaco se realiza en un gran número de países. Según un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), “el tabaco es cultivado en más de 125 países, en más de 4 millones de hectáreas de tierra, un tercio de las cuales se encuentra en China. La cosecha global de tabaco tiene un valor aproximado de 20 mil millones de dólares, una pequeña fracción del total generado de las ventas de productos manufacturados del tabaco. El tabaco es cosechado en menos del uno por ciento de la tierra agrícola del mundo, en una gran variedad de suelos y climas...La producción de las hojas de tabaco se ha más que duplicado desde los 1960s, sumando cerca de 7 millones de toneladas métricas en el 2000.”³ Lo anterior resalta el aumento en la demanda del consumo del tabaco y por tanto el incremento en la producción agrícola de éste. Una cuestión importante es que la cosecha del tabaco se ha ido desplazando en las últimas décadas de los países desarrollados a aquellos en vías de desarrollo.

Hoy en día, China es el principal productor, mientras que Brasil es el principal exportador seguido por Zimbawe; países como Estados Unidos y algunos de la UE han ido perdiendo terreno a través de los años.

Por otro lado, la producción de tabaco involucra a un número considerable de personas. “La industria tabacalera estima que globalmente, unas 33 millones de personas se encuentran ligadas al cultivo del tabaco. Sin embargo, estas cifras incluyen no sólo a los agricultores que dependen enteramente del tabaco, sino también

² “Historia de la planta del tabaco, cultivadores de tabaco de España”, en: <http://www.cultivadoresdetabaco.org/historia.html>, consultado en Julio de 2005.

³ J. Mackay and M. Eriksen. “The Tobacco Atlas”, WHO, Geneva, 2002, p.46, en: <http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241562099.pdf> consultado en Julio de 2005. De ésta cita en adelante, traducción propia.

a aquellos que cultivan otras cosechas además de ésta, a miembros de la familia y a otros trabajadores de medio tiempo. De estos 33 millones, aproximadamente 15 millones se encuentran en China y 3.5 millones en la India.”⁴

A pesar de la cantidad de cultivo de tabaco, los grandes ingresos del tabaco en sí no provienen de la cosecha, esto es, las cuantiosas sumas derivadas del tabaco no emanan del producto agrícola tal cual. Es en cambio, el tabaco manufacturado el que reporta ganancias anuales billonarias.

Los productos manufacturados obtenidos del tabaco son diversos y serán abordados más adelante. Pero para efectos de ésta tesis, nos enfocaremos únicamente en el cigarro, siendo el producto más popular del tabaco y por ende, el más susceptible al contrabando.

1.1.2 EL COMERCIO DEL CIGARRO

“El comercio de tabaco es un gran negocio, tanto en materia prima (hojas de tabaco) como en el producto terminado (cigarros manufacturados). Brasil es el mayor exportador de la hoja de tabaco, y la Federación Rusa y los Estados Unidos son los mayores importadores... Los cigarros manufacturados son comercializados también de manera global... Estados Unidos es el mayor exportador de cigarros manufacturados, representando casi el 20 por ciento del total mundial. Japón es el mayor importador de cigarros.”⁵

Se estima que “cada año, cerca de cinco mil billones de cigarros son manufacturados. China es por mucho el principal fabricante, seguido por los Estados Unidos. La producción de cigarros chinos se incremento de 225 miles de millones de cigarros anuales en 1960 a 1.7 billones por año en 1995...”⁶ Siendo su producción prácticamente consumida por el mercado local; no es fortuito que el mercado chino es el mayor consumidor de cigarros a nivel mundial.

⁴ “Tobacco & Agricultural Issues”, National Center for Tobacco Free Kids, Washington, p.1. En: <http://www.tobaccofreekids.org/campaign/global/pdf/agriculture.pdf> consultado en Julio de 2005. De ésta cita en adelante, traducción propia.

⁵ J. Mackay and M.Eriksen, *Op.Cit.* p.52

⁶ *Ibid.*, p.48

El comercio del tabaco es sumamente lucrativo, sobre todo el de los cigarrillos por lo que no es extraño que a pesar de los probados daños ocasionados por éste a la salud pública mundial y el estigma que ha ido desarrollándose con el paso de los años; la industria tabacalera defienda su producto e implemente medidas comerciales (lícitas e ilícitas) para mantenerse en el mercado.

Actualmente, “más de 120 compañías alrededor del mundo producen productos del tabaco, algunas de ellas son locales, nacionales o de propiedad del estado. Sin embargo, alrededor del 40% del mercado mundial de cigarrillos está controlado por un puñado de compañías tabacaleras transnacionales (CTTs). Las ganancias combinadas de las tres multinacionales más grandes {Grupo Altria, Inc. antes conocida como Philip Morris (PM), British American Tobacco (BAT), y Japan Tobacco International (JTI)}, asciende a cerca de los 100 mil millones de dólares por año...”⁷ Ésta cifra, habla por sí sola: el tabaco es redituable y las ganancias obtenidas del comercio de sus productos manufacturados, en específico los cigarrillos, son exorbitantes.

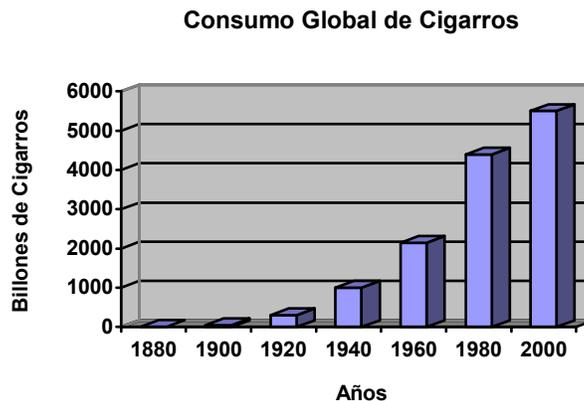
Por lo que no es raro observar que “los cigarrillos representan la más cuantiosa participación de los productos manufacturados del tabaco, contabilizando el 96% del valor de las ventas totales. Cada año, las industrias de los cigarrillos producen más de 5.5 billones de cigarrillos –suficientes para proveer a cada individuo del planeta 1000 cigarrillos. Asia, Australia y el Oriente Lejano son por mucho los mayores consumidores de tabaco (2. 715 billones de cigarrillos) seguidos por las Américas (745 miles de millones), el este de Europa y las ex economías soviéticas (631 miles de millones), y Europa Occidental (606 miles de millones).”⁸

El comercio del cigarrillo no sólo es altamente remunerado, sino que además se prevé que siga en aumento con el paso de los años. Según las cifras mostradas a continuación en la gráfica, el aumento del consumo de cigarrillos ha sido enorme y no se vislumbra una reducción considerable en fechas próximas.

⁷ “Building Blocks for Tobacco: A Handbook”, World Health Organization, Geneva, 2004, p.16. En: <http://www.who.int/tobacco/resources/publications/general/HANDBOOK%20Lowres%20with%20cover.pdf> consultado en Julio de 2005. De ésta cita en adelante, traducción propia.

⁸ *Íbid*, p.8

Cuadro 1. Consumo de cigarros (1880-2000)⁹



Las condiciones anteriores hacen que el comercio del cigarro sea muy competido. Son muchas las industrias que buscan obtener las ganancias que de él se derivan, y por tanto las luchas son cruentas. Las CTTs han presionado en niveles tanto nacionales como internacionales, buscando implementar estrategias para posicionarse en el mercado; siendo claros ejemplos de esto la promoción para llevar a cabo la privatización de empresas tabacaleras, posteriormente adquiridas por los grandes consorcios y la presión ejercida en la liberalización del comercio.

Hoy en día PM, BAT y JTI controlan la mayor parte del mercado. “Philip Morris es la mayor compañía tabacalera transnacional, cuya marca Marlboro es líder a nivel mundial. En 1999, la compañía tuvo ventas superiores a los 47 billones de dólares. Sin embargo, excluyendo al mercado doméstico de Estados Unidos, BAT vende la mayor cantidad de cigarros a nivel mundial y cuenta con la red más amplia en la mayoría de los países. La industria del tabaco es mezcla de algunas de las compañías comerciales transnacionales más poderosas en el mundo. Las compañías de tabaco, que frecuentemente se fusionan, son dueñas de otras enormes compañías y llevan a cabo una variedad intrincada de empresas arriesgadas.”¹⁰ Por su parte, la Japan Tobacco International, rama internacional de la Japan Tobacco, adquirió en 1999 la división internacional de R.J. Reynolds (RJR), convirtiéndose en la tercera CTT en nivel de importancia, comercializando entre otras, la popular marca Camel.

⁹ J. Mackay and M. Eriksen. *Op.Cit.*, pp.30-31

¹⁰ *Ibid*, p.50

Este trabajo estudiará de cerca a la principal CTT, Phillip Morris, demostrando que incurre en el contrabando de su propio producto, en específico en la zona de la Unión Europea de los 15, como una medida comercial más, obteniendo enormes cantidades de ganancias por ello, actuando a costa de la salud pública y de los programas conjuntos implementados por ésta.

1.2 EL TABACO COMO PROBLEMA DE SALUD PÚBLICA MUNDIAL.

“La salud pública ha sido vista tradicionalmente como una cuestión del dominio nacional. Sin embargo, debido a la globalización, muchos asuntos relacionados con la salud no respetan más los confines geográficos de los estados soberanos, y no pueden ser ya mas resueltos únicamente por políticas nacionales. A medida que las esferas de salud nacional y mundial se conectan cada vez más, se eleva la oportunidad de aplicar instrumentos legales internacionales para conducir los problemas de salud pública globales. Con la globalización se presenta la necesidad de normas éticas y científicas globales, de estándares y compromisos en la salud pública que sean legalmente obligatorios, que se ocupen de las amenazas globales y que creen oportunidades para promover la salud.”¹¹

El tabaco como causante de un número importante de decesos a nivel mundial, debe ser abordado desde ambas perspectivas, la nacional y la internacional. Según datos de OMS “el tabaco es la segunda causa de muerte en el mundo. Actualmente es responsable de la muerte de uno de cada diez adultos en el ámbito mundial (alrededor de 5 millones de muertes por año). Si los patrones de tabaquismo continúan, éste ocasionará alrededor de 10 millones de muertes por año para el 2020. La mitad de las personas que hoy fuman –que son aproximadamente 650 millones- serán eventualmente asesinadas por el tabaco.”¹²

Lo expuesto anteriormente hace apremiante una lucha integrada basada en la cooperación en contra de este mal que hoy cobra millones de vidas humanas, trastoca

¹¹ “Building Blocks for Tobacco: A Handbook”, *Op.Cit*, p.42

¹² “Why is tobacco a public health priority? WHO- Tobacco Free Initiative, Geneve, en: http://www.who.int/tobacco/health_priority/en/index.html consultado en Julio de 2005. De ésta cita en adelante, traducción propia.

el desarrollo económico de los países y gana adeptos día con día. Es más, “el tabaco mata más que el SIDA, las drogas legales, las drogas ilegales, accidentes de camino, asesinatos y suicidios juntos.”¹³

Cada vez más, las personas se tornan más sensibles en cuanto al uso del tabaco y exigen a sus gobiernos programas y legislaciones que limiten el consumo de éste con miras a su total erradicación. Los fumadores se encuentran, al menos en los países desarrollados, continua y crecientemente marginalizados de ámbitos sociales, en un mundo en donde la salud propia no es ya una cuestión individual sino más bien, se va tornando en un patrimonio colectivo.

El tabaquismo debe entenderse por lo tanto, como un problema que aqueja a gran parte de la población mundial y por ende, requiere de respuestas globales. La cooperación no sólo entre los individuos, también entre los Estados, como se demostró con la instauración del Convenio Marco para el Control del Tabaco (abordado más adelante), plantea una mejor y más eficaz manera de abordar éste tema.

1.2.1 EL TABACO: SU USO Y CONSUMO

El tabaco es consumido en todo el mundo en distintas maneras, ya sea fumado, masticado o inhalado. Aunque esta tesis pretende abordar únicamente el consumo del tabaco a través del cigarro, creemos que no esta de más hacer un breve resumen de los distintos usos del tabaco.

1. Tabaco fumado:

- *Cigarros manufacturados*, se encuentran conformados de tabaco triturado o reconstruido procesado con cientos de químicos. La mayoría de las ocasiones con un filtro, son manufacturados por una máquina, siendo la forma predominante de uso de tabaco a nivel mundial.
- *Bidis*, están constituidos de una pequeña cantidad de tabaco envuelto en una hoja seca y atada por una cuerda.
- *Puros*, están hechos de tabaco secado al sol y fermentado con una envoltura de tabaco; se presentan en diferentes tamaños y formas.

¹³ “Building Blocks for Tobacco: A Handbook”, *Op.Cit*, p.6

- *Kreteks* son cigarros con sabor a clavo. Contienen una amplia gama de exóticos sabores y de eugenol, que tiene efectos anestésicos, permitiendo inhalaciones de humo más profundas.
- *Pipas*, están hechas de arcilla u otras sustancias –el tabaco es colocado en el recipiente y es inhalado a través de una especie de tallo o a veces a través del agua.
- *Sticks*, están hechos de tabaco secado al sol conocido como “brus” envueltos en papel de cigarro.

2. Otros usos del tabaco:

- *Tabaco masticado*, consiste en tabaco, nueces de betel y lima envueltos en una hoja de areca. También pueden contener otros agentes de sabor.
- El *Rapé húmedo* es tomado oralmente. Una pequeña cantidad de tabaco es sostenida en la boca entre el cachete y la encía.
- El *Rapé seco* es tabaco tipo talco que se inhala a través de la nariz o se toma por la boca.¹⁴

Además de las distintas variedades en las que el tabaco es consumido, consideramos prudente señalar diferentes patrones de consumo del cigarro. Por ejemplo, el consumo del cigarro es mucho mayor en los hombres que en las mujeres. Esto se debe a que, “la epidemia del tabaco comenzó de manera tardía en las mujeres. Actualmente un estimado de 22% de las mujeres que viven en países en vías de desarrollo y un 9% en países desarrollados fuma tabaco, sumando alrededor de 230 millones de mujeres.”¹⁵

También, en las últimas décadas se ha observado una disminución del consumo del tabaco en las zonas desarrolladas en contraposición con el aumento en las zonas en vías de desarrollo. “La mayoría de los fumadores actuales son hombres y viven en países en desarrollo. Cerca de un tercio -300 millones- viven en China... La mitad de todos los hombres en los países en desarrollo son actualmente fumadores en

¹⁴ Toda la información sobre los tipos de uso del tabaco fue recopilada de: J. Mackay and M. Eriksen, *Op.Cit.*, pp. 22-23

¹⁵ “Building Blocks for Tobacco: A Handbook”, *Op.Cit.*, p. 10

comparación con cerca del 35% de los países desarrollados, proporción que ha disminuido en las décadas recientes... Los hombres más educados en la actualidad, tienen la tendencia a dejar de fumar, por lo que el uso del tabaco se está convirtiendo en un hábito de hombres pobres y con poca educación.”¹⁶

Lo anterior es alarmante, ya que por un lado significa que no estarán en posibilidades de hacer frente a los gastos económicos que les representará una futura enfermedad causada por el tabaco; además la falta de educación, a nuestro parecer, se encuentra ligada de manera directa al desconocimiento de los daños ocasionados por el tabaco y de las maneras de superar su adicción.

La división del consumo de cigarrillos no sólo puede darse en cuestión de sexo o de ubicación geográfica, también puede llevarse a cabo tomando como referencia la edad de los consumidores. Lo anterior, es tema de muchas investigaciones y se ha establecido como una de las principales preocupaciones de la lucha contra el tabaco.

Lo anterior debido a que “una abrumadora mayoría de los fumadores comienza a utilizar tabaco antes de alcanzar la edad adulta. Entre las personas jóvenes que fuman, cerca de un cuarto fumó su primer cigarrillo antes de tener 10 años... La mayoría de los adolescentes fumadores son adictos en la adolescencia. Entre más joven comienza una persona a fumar, será mayor el riesgo de contraer eventualmente enfermedades relacionadas con el tabaco como cáncer o padecimientos del corazón.”

17

Ya sea un muchacho chino de 14 años o una mujer alemana de 65 si fuman es sumamente probable que en algún punto de su vida sufran algún tipo de enfermedad relacionada con el tabaquismo y que incluso mueran por él.

1.2.2 EL TABACO Y SUS EFECTOS EN LA SALUD

“El humo del cigarro contiene cerca de 4,000 químicos, algunos con propiedades irritantes y alrededor de 60 son, conocidos o con sospecha, cancerígenos. El humo del tabaco incluye: acetona, amoníaco, arsénico, butano, cadmio, monóxido de carbono,

¹⁶ *Íbidem*, p. 9

¹⁷ J, Mackay and M, Eriksen, *Op.Cit.*, p.28

DDT, cianuro de hidrógeno... que se puede encontrar en: solvente, limpiador de pisos, gasolina para encendedores, baterías de autos...”¹⁸

Por ello, son muchos y muy variados los efectos en la salud que a través de los años, han sido asociados con el tabaquismo, distintos tipos de cáncer y enfermedades que afectan a un número importante de órganos de nuestro cuerpo; conforman hoy en día una larga lista de afecciones atribuibles al consumo del tabaco.

“El tabaquismo es responsable del 90% de todos los cáncer de pulmón, de 75% de las bronquitis crónicas y enfisema y del 25% de los casos de enfermedades de cardiopatía isquémica.”¹⁹

Es también importante señalar que entre los fumadores corren con más riesgos las mujeres que los hombres. “Por ejemplo, los efectos adversos del uso de un anticonceptivo oral se incrementan en las mujeres fumadoras. Se acelera la osteoporosis con el uso del tabaco...Durante el embarazo, el tabaquismo contribuye en complicaciones perinatales como el sangrado...el daño del tabaquismo en la etapa maternal puede extenderse más allá del embarazo, afectando el crecimiento y desarrollo del niño.”²⁰

Según el libro “Building Blocks For Tobacco: a handbook” de la OMS, los efectos nocivos en la salud ocasionados por el tabaco son los siguientes²¹:

Cuadro 2: Efectos nocivos del consumo del tabaco en la salud

Sistema del cuerpo u órgano	Efectos adversos establecidos o sospechados en la salud ocasionados por el tabaquismo	Sistema del cuerpo u órgano	Efectos adversos establecidos o sospechados en la salud ocasionados por el tabaquismo
Pulmón	-Cáncer de pulmón -Enfermedad pulmonar crónica	Huesos	-Degeneración del disco -Osteoporosis

¹⁸ *Ibid*, p.32

¹⁹ *Ibid*, p.33

²⁰ “Building Blocks for Tobacco: A Handbook”, *Op.Cit.*, p.4

²¹ *Ibid*, p.5

	obstruccion -Incremento de la severidad del asma -Se incrementan los riesgo de desarrollar diversas enfermedades respiratorias		-Osteoartritis -Menor posibilidad de éxito en operaciones de la espalda -Retraso en la curación de fracturas -Heridas músculo- esqueléticas
Corazón	-Enfermedades coronarias del corazón -Angina de pecho -Ataque al corazón -Arritmia -Neurisma Aórtica -Cardiopatía	Reproducción	-Infertilidad -Impotencia -Disminución, Mortalidad y densidad de espermas -Abortos -Menopausia temprana
Vasos Sanguíneos	-Enfermedades vasculares periféricas -Enfermedad de Buerger	Neonatos	-Retraso en el crecimiento del feto -Bebes prematuros -Nacimiento de bebes muertos -Transmisiones realizadas de SIDA a los fetos -Defectos de nacimiento -Prejuicio intelectual -Repentino síndrome del infante muerto
Piel	-Arrugas tempranas -Decoloración de las uñas de los dedos -Psoriasis -Pústulas palmo- plantares	Cerebro	-Ataques isquémicos -Ataque -Agravamiento de la esclerosis múltiple

Cáncer	-Cáncer de pulmón -Cáncer del esófago -Cáncer de laringe -Cáncer oral -Cáncer de vejiga -Cáncer de riñón -Cáncer del estómago -Cáncer de páncreas -Cáncer vulvar -Cáncer cérvico -Cáncer coló rectal	Otros	-Cataratas -Degeneración muscular -Ronquidos -Enfermedades Periodontales -Úlceras estomacales y duodenales -Enfermedad de Crohn -Prejuicio a la inmunidad
--------	--	-------	---

Además, cabe señalar que los efectos nocivos del tabaco en la salud no son únicamente atribuibles a su consumo directo. Diversas investigaciones han demostrado que los fumadores pasivos; que son las personas que no fuman pero que se encuentran expuestas al humo de fumadores, corren un gran riesgo de presentar alguna enfermedad causada por el tabaco.

“El riesgo de cáncer de pulmón en no fumadores expuestos al humo del tabaco se incrementa entre un 20 y 30 por ciento, y el riesgo excesivo de una enfermedad del corazón es de 23%. Los niños se encuentran en un riesgo particular por el humo de los adultos. Efectos adversos en la salud incluyen neumonía y bronquitis, tos y jadeos...”²²

Una vez conocidos los efectos nocivos que causa el consumo del tabaco no sólo en la salud propia, sino también en la ajena, cabe preguntarnos el porqué los fumadores los siguen siendo. Por un lado podemos señalar tal vez una indiferencia depravada hacia las consecuencias o la falta de conocimiento de ellas; pero sobre ello creo que es importante mencionar el efecto adictivo del tabaco.

Uno de los principales componentes del tabaco es la nicotina, causante directa de la dependencia creada en los consumidores. “Estudios en humanos y animales han demostrado que la nicotina es la sustancia en el tabaco que conduce a la adicción. La

²² J, Mackay and M, Eriksen, *Op.Cit.*, p. 35

nicotina es fácilmente absorbida a través de los pulmones o la boca, entrando rápidamente en el sistema sanguíneo, dispersándose por el cuerpo e interactuando con receptores específicos del cerebro. Algunos de estos receptores son los responsables de los sentimientos de placer... algunos receptores reaccionan cuando los niveles de nicotina comienzan a disminuir, ocasionando una constelación de síntomas que caracterizan al <<síndrome de abstinencia>>, que es similar al que los adictos de heroína y cocaína experimentan.”²³ Se señala incluso que, “la nicotina cumple todos los criterios fundamentales de las definiciones de adicción o de dependencia, como son consumo compulsivo pese al deseo y a los repetidos intentos de dejar de fumar, los efectos psicoactivos debidos a la acción de la sustancia en el encéfalo y el comportamiento motivado por los efectos de <<refuerzo>> de la sustancia psicoactiva...”²⁴

“La adicción a la nicotina es extremadamente poderosa. Cerca del 70% de los fumadores actuales en los países de altos ingresos quieren abandonar el cigarro, pero 80% de los que lo intentan fallan.”²⁵ Lo que expone, el porque es mejor atacar al tabaco en periodos tempranos, esto es, es mejor buscar la prevención del consumo que focalizar todas las fuerzas en rehabilitar a los que ya son adictos. La prevención es la mejor arma en contra del tabaco, ya que la rehabilitación aunque necesaria, es sumamente costosa y tortuosa.²⁶

1.2.3 LOS COSTOS DEL TABACO

Son muchos y muy diversos los costos, tanto físicos como económicos, que de manera directa o indirecta, ocasiona tanto a las personas como a los gobiernos el consumo de

²³ “Building Blocks for Tobacco: A Handbook”, *Op.Cit.*, p.7

²⁴ “Curbing the Epidemic: governments and the economics of Tobacco Control”, The World Bank, Washington DC., 1999, p.23. De ésta cita en adelante, traducción propia.

²⁵ Building Blocks for Tobacco: A Handbook”, *op.cit.*,p.8

²⁶ Para mayor información sobre las consecuencias del tabaco en la salud, consultar:

“El Cuerpo del Fumador”, OMS, Ginebra, 2004 en: http://www.who.int/tobacco/resources/publications/general/smokersbody_es_fr.pdf

Gupta C. Pacas. “The public health impact of tobacco”, en *Current Science*, Vol.81, No.5, 10 de septiembre de 2001, pp.475- 481 en: <http://www.ias.ac.in/currsci/sep102001/475.pdf>

“The scoop on smoking. Health Effects”, American Council on Science and Health (ACSH), en: <http://thescooponsmoking.org/xhtml/effectsHome.php>

tabaco. Los costos a la salud ya fueron mencionados en el apartado anterior, por lo que de manera muy breve y concisa, mostramos a continuación algunos ejemplos, de los costos económicos ocasionados a los fumadores (y a sus familias) por el consumo de tabaco:

- Dinero gastado en la compra del tabaco, que podría ser invertido en otras cuestiones. En el año 2000, en Bangladesh, China, Ghana, Moldavia, Pakistán y Papua Nueva Guinea, 20 cigarros importados representaban más del 50% del ingreso diario; y en otro caso, en Panamá, en el mismo año un paquete de cigarros costaba tanto como 12 huevos.²⁷
- Tiempo invertido en fumar, que podría ser utilizado en la realización de otras actividades;
- los seguros médicos son más costosos para las personas que fuman;
- tratamientos médicos muy costosos en caso de adquirir alguna enfermedad relacionada con el consumo de tabaco;
- técnicas costosas utilizadas para rehabilitación;
- sufragar enfermedades ocasionadas a los fumadores pasivos de la familia;
- posible pérdida de miembros de la familia en edad económicamente activa. “Los cigarros matan a la mitad de los consumidores de por vida, y la mitad de ellos muere en la edad media (35-69 años)...”²⁸ lo que en términos económicos significa la pérdida de algún miembro, real o potencial, proveedor de ingresos; etc.

Por otro lado los costos económicos para los gobiernos son muy grandes. Por ejemplo, se destinan recursos para programas de prevención y de ataque. Se invierten muchas horas- hombre en la elaboración de estos y de legislaciones que arremetan contra este mal. Pero sobre todo, los recursos destinados por a la salud, representan el costo económico más elevado. En la tabla siguiente se ejemplifica lo anterior:²⁹

²⁷ Great Britian Scientific Committe on Tabacco and Gealth (SCOTH). Report of the Scientific Committee on Tobacco and Health, The Stationary Office, London, 1998. Citado en “Building Blocks for Tobacco: A Handbook” , *op.cit.*, p.10

²⁸ *Ídem.*, p.6

²⁹ J. Mackay and M. Eriksen, *Op.Cit.*, p.12

Cuadro 3: Costos estimados anuales de tratamientos a la salud atribuibles al uso del tabaco (2002, o estimaciones más recientes, países seleccionados)

PAÍS	COSTOS AL CUIDADO DE LA SALUD (En miles de millones de dólares)
Australia	6.0
Canadá	1.6
China	3.5
Alemania	14.7
Nueva Zelandia	0.8
Filipinas	0.6
Reino Unido	2.3
Estados Unidos	76.0

CAPÍTULO 2

LA UNIÓN EUROPEA Y LA LUCHA CONTRA EL TABAQUISMO

2.1 LA CONFORMACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

El proceso de integración de la Unión Europea (UE) tiene más de cincuenta años. Hoy día su esquema es arremetido constantemente tanto al interior como al exterior, cuestionando su viabilidad. La construcción pues, aun continúa aun cuando hay y ha habido severos problemas.

La Unión no es fácil, las diferencias son muchas; los Estados enfrentan entre sí barreras lingüísticas, religiosas, ideológicas, culturales, históricas, etc., pero a pesar de ello, han logrado a través del diálogo y la negociación, implementar un sistema nunca antes visto de integración.

Sus intereses conjuntos han evolucionado, no sólo se enfocan hoy día al ámbito económico, sino que abarcan cuestiones sociales y políticas. La Unión se vive y respira en todos sus habitantes, y aún cuando el sentido de identidad de europeo pierda hoy su batalla contra el sentido de identidad nacional, el camino ha comenzado. El sentir de un pueblo es un proceso bastante complejo que muy difícilmente puede ser suplantado, pero ¿porqué no ha de ser posible que los individuos se identifiquen como europeos, sin perder su historia y costumbres nacionales? ¿Está peleado el sentir de un agricultor francés con el de un polaco, o acaso sus intereses son similares? ¿Será capaz un mestizaje cultural o muy al contrario, el recalcitrante recelo será el imperante?

¿Cuál será el papel de los Estados europeos con el paso del tiempo? ¿Qué papel jugarán las instituciones de la UE? ¿Los ámbitos supranacionales abordados por la UE aumentaran, o por el contrario habrá una disminución de estos? ¿Qué nuevo revés vendrá después de la negativa a su fallida Constitución? ¿Será la Comunidad capaz de superarlos?

La heterogeneidad abre un abanico de posibilidades; permite la transmisión de conocimientos e ideas diversas. Las diferencias son muchas veces vistas como presagios de futuros problemas, y es verdad, si el imperio de la razón y el buen entendimiento, aunado al sentir del respeto de que no todos somos iguales se

encuentran ausentes. Pero, si por el contrario estos elementos son una constante, la diversidad puede crear nuevos conceptos e ideas, despertar la conciencia de la existencia del otro y de la necesidad de escucharlo, respetarlo y crear lazos con él. La diversidad puede unir en cuanto es vista como un suplemento y no como un estorbo.

Es por ello que a pesar de todos los problemas que puedan presentarse a la UE como modelo de integración, que manera más sublime de unión representa esta, en donde millones de personas diferentes han apostado a crear un todo, en donde su diversidad es vista como una de sus fortalezas y no como su gran debilidad.

2.1.1 NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

La búsqueda de una unificación europea, si bien no en términos de cooperación y cordialidad, puede encontrar dos claros ejemplos en los dos pasados siglos. “El primero fue Napoleón, quien pretendía unificar Europa supeditándola a la Francia heredada de Luis XIV y glorificada por la Revolución. Fue la sublimación de la Europa construida por la fuerza de las armas y los códigos impuestos... El segundo caso de una Europa unificada por la brutalidad de las armas fue el experimento de Hitler por medio de la hegemonía de la Alemania nazi.”³⁰

Los dos casos anteriores retratan la búsqueda, de dos de las principales potencias europeas, de dominación y supremacía en su ámbito regional. Situación que se ha repetido no en pocas ocasiones en la historia y en la que se han visto envueltas las naciones de Europa.

Por lo que resulta extraordinario que hoy día pueda hablarse de una Europa unificada, no a través de las armas de un ejército invasor, sino gracias a la libre decisión de los Estados de conformar una Unión para la cooperación y el progreso. Y siendo precisamente, esto último parte fundamental del estudio pretendido de ésta tesis, consideramos de gran importancia el abordar el nacimiento y desarrollo UE.

Lo que nos enfrenta a preguntarnos: ¿Cuándo nace la UE? El momento exacto del nacimiento de la UE varía dependiendo del autor que trate el tema.

³⁰ Joaquín Roy. La Unión Europea. Historia, Instituciones, Políticas. En Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (Coord.). “Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales”, Plaza & Valdés, México, 2000, pp. 135-136

Es nuestro parecer que si bien, es en el Tratado de Maastricht donde se estipula la creación de la UE como tal³¹ y se introducen nuevos ámbitos de cooperación entre los contrayentes, no puede y no debe dejarse de lado (si es pretendida la comprensión y análisis de la Unión), el estudio del desarrollo cooperativo-institucional de la Europa occidental a partir del fin del Segunda Guerra Mundial.³²

2.1.1.1 DE LA POSGUERRA A LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO

El primer periodo del proyecto de creación de una Europa unida inicia después de concluido uno de los principales acontecimientos de la historia moderna, la Segunda Guerra Mundial.

El que los intentos de Unión en la parte occidental (primariamente) se dieran en éste periodo, no es un hecho fortuito. Ya que por un lado, la Guerra había dejado a los países europeos sumamente devastados, ocasionándoles terribles pérdidas humanas y materiales; obligándolos a plantearse la necesidad de evitar a toda costa la repetición de una lucha como esta. Por otro lado, la latente amenaza que el comunismo representaba, en cuanto a su posición de países capitalistas, les requería la construcción de un frente común. Por lo que, no es raro observar, el abundante nacimiento de instituciones y proyectos durante este periodo.

La creación de instituciones en la Europa occidental en la época de posguerra, va creando las bases necesarias para la instauración de la UE derivada de Maastricht. Si bien, las instituciones de mayor peso y reconocimiento son la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, no está de más señalar algunas que, aunque no tuvieron los resultados esperados o incluso nunca se llevaron a cabo³³; forman parte de los bocetos de la Unión.

³¹ “Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea...” (Artículo A, Tratado de la Unión Europea)

³² Para consultar una línea de tiempo sobre la creación y conformación de la Unión Europea ver Anexo 1

³³ Como la Comunidad Europea de Defensa, tratada más adelante.

En Mayo de 1947 se celebró la Conferencia de la Haya, también conocida como “Congreso de Europa”. De esta Conferencia es significativo señalar que su “...moción política declaraba que ha llegado el momento para las naciones de Europa de transferir parte de sus derechos soberanos al objeto de asegurar una acción política y económica común para la integración y el desarrollo propio de sus recursos comunes, y reclamaba la convocatoria urgente de una Asamblea Europea elegida por los Parlamentos de las naciones participantes.”³⁴ La declaración anterior es importante, ya que años antes de la Declaración Schuman (ver más adelante) ya se planteaba la cesión de soberanía en pos de una integración.

En estos años puede observarse que la unión del bloque occidental europeo era, tanto en el interior como en el exterior de Europa, apoyada y propiciada. A través del Plan Marshall o Programa de Recuperación Europea (1947), en el que George C. Marshall, secretario de Estado de Estados Unidos de América (en adelante, Estados Unidos) señalaba que “...las necesidades de Europa para los próximos tres o cuatro años en alimentos y otros productos esenciales procedentes del exterior – principalmente de América- son tan superiores a su capacidad de pago, que tiene que recibir una ayuda adicional sustancial o enfrentarse con un deterioro económico, social y político muy grave.”³⁵ Por lo que, su país destinó 13 mil millones de dólares para la reconstrucción del oeste de este continente, no sin claro está, poner una serie de condiciones.

Entre las que se encontraba, “...la condición de que los Estados receptores deberían intentar la búsqueda de una cooperación económica mayor entre ellos. Como resultado, la primera gran organización europea de posguerra, la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), fue establecida con dieciséis miembros fundadores en Abril de 1948. Su cometido, a corto plazo, era manejar la ayuda, fomentar políticas económicas conjuntas, y desalentar las barreras al comercio;

³⁴ Antonio Truyol y Serra. “La Integración Europea. Análisis Histórico- Institucional con textos y Documentos I”, Tecnos, Madrid, 1999 p, 40

³⁵ Discurso del Secretario de Estado, George C. Marshall (Plan Marshall) en la Universidad de Harvard, 6 de junio de 1947.

en el largo plazo, el objetivo establecido era la construcción <<de un sondeo de la economía europea a través de la cooperación de sus miembros>>. ³⁶

Así, con la conformación de la OECE,³⁷ los Estados Unidos propulsaban un cierto grado de unión entre los Estados Europeos. Ésta no sería la única ocasión en la que el país americano interviniera de manera directa en el proceso europeo, ya que un año después, en 1949 firma el Tratado del Atlántico Norte, que da lugar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La cual se encuentra encargada de la defensa colectiva en contra de cualquier ataque armado localizado en Europa o América del Norte.

Tal vez como medida de contrapeso a la OTAN, René Pleven, Primer Ministro Francés, lanza en octubre de 1950 en la Asamblea Francesa, una propuesta en la que se planteaba la instauración de una comunidad netamente europea que se encargara de coordinar la defensa de este continente.

Propuesta que se concretó con la firma del Tratado de París de 1952, con el que surgiría, la Comunidad Europea de Defensa (CED). No obstante el entusiasmo que ocasionó entre sus miembros (Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo y Francia), el proyecto no tuvo el éxito esperado; ya que en 1954 fue vetado en el mismo país en dónde había sido concebido: Francia.

El año del lanzamiento de la CED, 1950, no comenzó con propuestas de unión bélicas sino más bien de cooperación, con una declaración que sería la punta de lanza para la nueva reconfiguración de Europa: *la Declaración Schuman*.

Robert Schuman, Ministro de Asunto Exteriores Francés y Jean Monnet (ideólogo del proyecto) se convirtieron en los artífices de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, gracias a la famosa declaración dictada por el primero el 9 de mayo de 1950.

³⁶ Neill Nugent. "The Governments and Politics of the European Union", Macmillan, Inglaterra, 3ª Edición, 1994, p. 19. De ésta cita en adelante, traducción propia.

³⁷ "...la OECE cedió su lugar, en 1961 [Diciembre de 1960], a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuya membresía tendría objetivos más amplios reflejando intereses más vastos y cambiantes." *Ibid.*, p. 19

La Declaración Schuman "...propuso colocar la producción del carbón y del acero de su país bajo el control de un ente supranacional, esperando que otros Estados se adhirieran a su oferta."³⁸

Y así, avalando el proyecto francés, la República Federal Alemana (Alemania, en adelante), Italia y Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo (BENELUX) y claro está, la propia Francia, firmaron el 18 de abril de 1951 el Tratado de París (entrando en vigor el 23 de julio de 1952); que constituiría la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)*.

El Tratado de la CECA tiene cuatro elementos fundamentales:

- a. La creación de un mercado común (en el sector del carbón y del acero),
- b. la libre circulación de factores (en el mismo ámbito sectorial),
- c. la aspiración política de contribuir al desarrollo de África (como elementos de recuperación del antiguo potencial colonial y de extensión hacia un área estratégica),
- d. y la creación de una federación europea (meta última que provocó el desacuerdo y la no inclusión del Reino Unido).³⁹

"La Declaración Schuman era taxativa y novedosa. Los seis Estados estaban resueltos a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de intereses esenciales y establecer con la Comunidad Económica los primeros fundamentos para una relación más amplia y profunda. La integración económica no era el fin, sino la base para una integración más ambiciosa que reconstruyera la región y evitará una tercera guerra."⁴⁰

Así pues, los seis países miembros, evaluaron que ante la terrible situación en la que quedaron después de concluida la guerra, su mejor opción era una unión para hacer frente a las adversidades; aunque ésta representara de alguna manera "supeditarse" a las decisiones de la entidad ejecutiva de la Comunidad.

³⁸ Joaquín Roy. La Unión Europea. Historia, Instituciones, Políticas. En Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (Coord.). *Op.Cit.*, p.138

³⁹ José Antonio Nieto Solís. "Fundamentos y políticas de la Unión Europea", Siglo XXI, España, 2da. Edición, 1998, p. 35

⁴⁰ Joaquín Roy. La Unión Europea. Historia, Instituciones, Políticas. En Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (Coord.). *Op.Cit.*, p. 140

2.1.1.2 DE LOS TRATADOS DE ROMA AL ACUERDO DE LUXEMBURGO

El buen desenvolvimiento de la CECA planteó a sus miembros la creación de nuevas Comunidades que ampliarán el ámbito de acción de la integración. Por lo que, en la Conferencia de la Mesina, de junio de 1955, se establece un comité intergubernamental presidido por P.H. Spaak, encargado de la preparación de un informe de una unión económica más amplia.

El Informe Spaak se presentó en marzo de 1956, con lo que se inician las negociaciones entre los países para la creación de nuevas comunidades.⁴¹ La negociación, rindió frutos muy pronto ya que un año después, el 25 de marzo de 1957, se firman los Tratados de Roma (entrando en vigor el 1º de enero de 1958), constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA/ Euratom).

“El principal Tratado de Roma creó una unión de aduanas, aboliendo las tarifas y cuotas e imponiendo una tarifa (arancelaria) común, protegiendo a los seis del comercio externo. El segundo tratado estableció la Comunidad Europea de la Energía Atómica, una agencia intergubernamental para promover la cooperación en el desarrollo de la tecnología nuclear.”⁴²

Dos años después de la entrada en vigor de los Tratados de Roma, se crea una contrapropuesta a las ya mencionadas Comunidades, de aquellos países que no veían con buenos ojos la construcción de una unión económica tan estrecha. Instaurándose así con la firma del Tratado de Estocolmo, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés)⁴³, promovida principalmente por el Reino Unido.

⁴¹ “Francia temía que Alemania sería probablemente el más beneficiado de los mercados abiertos de la propuesta unión aduanera y por lo tanto busco una compensación en otro lado. Lo que tomó una serie de formas. Por ejemplo: insistiendo en una especial protección de la agricultura...presionando para una Comunidad de energía atómica, la que ayudaría a garantizar a Francia mayor independencia de la energía a través de una articulación del uso de los recursos, y buscando relaciones privilegiadas de los seis con las dependencias de Francia en ultramar.” Neill Nugent, *Op.Cit.*, p. 44- 45

⁴² Richard Heffernan. *Building the European Union*. En Simon Bromley (ed). “Governing the European Union”, SAGE Publications & The Open University, Reino Unido, 2001, p.32. De esta cita en adelante, traducción propia.

⁴³ Conformada por: Reino Unido, Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Posteriormente se agregarían Finlandia (1961) e Islandia (1970).

A la par de los avances conseguidos a través de las Comunidades, se establecen importantes reconfiguraciones en el ámbito político de la Comunidad Europea (CE, nombre señalado para denominar a las tres Comunidades). En un primer término tenemos la que se instaura a través del Tratado de Bruselas, en el que se da una nueva configuración de poderes dentro de las Comunidades.

El Tratado de Bruselas, o Tratado Merger de 1965 (con entrada en vigor en julio de 1967) establece la fusión de los ejecutivos de las tres Comunidades, instaurando así, un Consejo y una Comisión única de las comunidades europeas. Esto es que se "...estableció un solo Consejo de Ministros para las tres Comunidades (en la que diferentes individuos asistirían a diferentes reuniones) y también se fusionó la Alta Autoridad con la Comisión del Euratom y la Comisión de la CEE, en una Comisión. Los poderes ejercidos por los cuerpos fusionados se encontraban todavía basados en los Tratados constitutivos: en otras palabras, los Tratados y las Comunidades no se fusionaron."⁴⁴

Lo anterior habla de una creciente unión entre las partes contratantes, que habría de ser ensombrecida en julio de ese mismo año con el rompimiento del gobierno francés de las negociaciones sobre la financiación de la Política Agraria Común (PAC). Retirando a su representante y dejando, al mismo tiempo la delegación francesa, de participar en las reuniones del Consejo y del Comité de Representantes Permanentes.

A este periodo se le conocería como "la crisis de la silla vacía", quedando la vida comunitaria prácticamente paralizada.

La ruptura francesa sería principalmente motivada por "...la negativa a aceptar el principio del voto mayoritario en los casos previstos por el Tratado de Roma [se refiere al constitutivo de la CEE] (Art.148) y la voluntad deliberada de limitar al máximo los poderes de la Comisión (tal como lo establece el Art. 155)..."⁴⁵ Además, debe tomarse en cuenta el Plan presentado por Walter Hallestein, entonces presidente de la Comisión, en el que se planteaba un sistema propio de recursos para financiar la PAC. En éste "se pretendía atribuir a la Comunidad [CEE] la recaudación en concepto de derechos de aduana a fin de dotarla de una mayor autonomía. Ello significaba una

⁴⁴ Neill Nugent, *Op.Cit.*, p.49

⁴⁵ Antonio Truyol y Serra. *Op. Cit.*, p.49

pérdida de control directo por parte de los gobiernos nacionales, paliada en parte por la capacidad de control sobre el presupuesto común que se asignaba al Parlamento Europeo.”⁴⁶

La solución a “la crisis de la silla vacía”, tras casi siete meses de ausencia de la delegación francesa en el poder ejecutivo de la CE, se da con la firma del Acuerdo de Luxemburgo el 29 de enero de 1966.

En el Acuerdo de Luxemburgo “...se abría una brecha en el principio del voto mayoritario previsto en dicho Tratado [Roma]: en el caso de decisiones “muy importantes” para una o varias partes, se buscarían soluciones susceptibles de ser aceptadas por todos, estimando la delegación francesa que la discusión habría de llevarse a cabo hasta llegar a un acuerdo unánime.”⁴⁷

2.1.1.3 DE LOS SETENTA AL ACTA ÚNICA EUROPEA

La década de los setenta marcó cambios muy importantes dentro de la CE. Aunado a la ampliación de la Comunidad que marcaba nuevos retos; se implementaron proyectos en distintos ámbitos, principalmente en el terreno económico, que habrían de repercutir en un grado mayor de unión e integración.

Tal es el caso del Informe Davignon, aprobado por los Estados miembros en Octubre de 1970, en el que se buscaba una mayor cooperación política; aunque muy conservadoramente, en cuanto a los medios de alcanzarla.⁴⁸ O de la adopción del Plan Werner, en Marzo de 1971; que “...desemboca en la idea de una Europa federal...señala como condición de su éxito la creación de instituciones que convertirían a la Comunidad en un verdadero super-Estado...En definitiva, el proceso previsto significa que las principales decisiones de política económica se adoptarán al nivel comunitario, y su culminación habría de ser una moneda única o en su defecto, monedas comunitarias dotadas de una convertibilidad recíproca, total e irreversible.”⁴⁹

⁴⁶ José Antonio Nieto Solís. *Op.Cit.*, p. 39

⁴⁷ *Ibid*, p.49

⁴⁸ “...habla esencialmente de incrementar la <<cooperación>> de los miembros y no prevé más mecanismos para alcanzar dicho fin que reuniones ministeriales periódicas...sin la menor mención, por otra parte, de un control parlamentario a nivel comunitario”. *Ibid.*, p. 52

⁴⁹ *Ibidem*.

Recién adoptado el Plan Werner, sobre coordinación de políticas económicas, la esencia de su cometido habría de verse desafiado, cuando "...en agosto de 1971 el gobierno de los Estados Unidos suspendió la convertibilidad de dólares en oro a 35 onzas, con lo cual se inició la quiebra del sistema de *Bretton Woods*, que había regulado los mercados financieros internacionales desde el final de la segunda guerra mundial. A partir de ese momento, las monedas de los países europeos iniciaron una flotación..."⁵⁰

Ante ésta situación, la respuesta de la CE era necesaria, por lo que "en 1972, el Consejo Europeo aprobó la llamada Serpiente Monetaria Europea, instrumento que intentó preservar, teniendo como eje a la moneda alemana, una zona de estabilidad cambiaria en Europa, en un escenario internacional donde privaba la libre flotación de los cambios. Las numerosas devaluaciones y revaluaciones de las monedas europeas, así como las salidas y entradas de los países europeos de la Serpiente, hicieron necesario el replanteamiento de la estrategia monetaria."⁵¹

Las aproximaciones monetarias continuarían dentro de la CE, acompañadas por las políticas. Por ejemplo, en la Cumbre de París de 1974 se plantean tres cuestiones muy importantes: en primer lugar se da el visto bueno a las elecciones directas al Parlamento; en segundo, se plantea la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (1975), y tercero, se busca la instauración de una Unión Europea; para lo que se le encomienda al Sr. Tindemans, entonces primer ministro belga, la elaboración de un informe.

El Informe Tindemans, presentado al Consejo Europeo en diciembre de 1975, fue sumamente abierto hacia una integración más amplia y no dudamos que haya

⁵⁰ José Antonio Nieto Solís. *Op.Cit.*, pp. 41-42

⁵¹ Eduardo Morales Pérez. "El euro y sus implicaciones en las relaciones internacionales (Primera parte)". En *La Gaceta de el Colegio Mexiquense*, Num. 9, Mayo-Junio 2001, p.2. En: <http://www.cmq.edu.mx/documentos/gaceta/dosiergaceta9.pdf> Consultado en Junio de 2005.

El fracaso de la "serpiente monetaria" es abordada también por José Antonio Nieto Solís . Ver: José Antonio Nieto Solís. *Op.Cit.*, pp. 109

Por otro lado, es importante señalar que la Primera Crisis Energética de 1973, en la que los países de la Organización de Países Petroleros (OPEP), tras la Guerra del Yom Kippur, imponen una alza de precios al petróleo y el embargo a ciertos países (como Estados Unidos y Holanda). Lo anterior tendría severas repercusiones económicas en todos los países dependientes del crudo, entre ellos los miembros de la CE.

levantada en el seno de la Comunidad un gran revuelo, por cuanto que establecía para dicha unión la supranacionalidad de órganos comunes.⁵²

Por otro lado, ante la caída del sistema de la “serpiente monetaria”; se plantea en el Consejo Europeo de Bremen (Julio de 1978), la creación del Sistema Monetario Europeo (SME) que entraría en vigor en Marzo de 1979.

“El establecimiento del Sistema Monetario Europeo...tenía la intención de crear una zona de estabilidad monetaria en Europa y promover la cooperación financiera entre los Estados miembros, pero no estaba designada como un punto deliberado hacia la unión monetaria.”⁵³ De hecho, “el SME fue establecido como mecanismo de compromiso voluntario, cuyos pilares reposan en dos instrumentos ligados entre sí: el mantenimiento de una cierta paridad entre las monedas y la cooperación monetaria entre las autoridades nacionales a fin de facilitar la convergencia macroeconómica del proceso.”⁵⁴

Del SME se desprendería la Unidad de Cuenta Europea (ECU, por sus siglas en inglés), que era una cesta de monedas conformada “...por una determinada proporción de cada moneda europea, ponderadas éstas según la importancia de las economías y el comercio exterior de los Estados miembros.”⁵⁵

Con el SME se instauraron avances en materia económica y en Junio (1979), se consolida después de muchos años de negociaciones, un gran progreso en el ámbito político: las primeras elecciones directas del Parlamento Europeo.

La base legal para las votaciones directas al Parlamento es “*El Acta concerniente a la elección de representantes en la Asamblea mediante el Sufragio Universal*.”, que aunque firmada en 1976; no fue ratificada por todos sus miembros

⁵² El “...informe Tindemans [plantea]...una idea central...la de que la proyectada Unión Europea es algo distinto de la Comunidad actual, por lo que estamos en un periodo de transición durante el cual se operará entre los Nueve una <<mutación cualitativa>>. Ello quiere decir que la Unión Europea no es la simple culminación de la Comunidad Europea es <<una fase nueva en el camino de la unificación de Europa, la cual solo puede ser el resultado de un proceso continuo>>. Ello implica ciertamente, y ante todo, salvaguardar lo ya conseguido...anuncia por otra parte...el precio a pagar por el advenimiento de la nueva realidad esperada en el plano institucional; porque las opciones inherentes a la <<nueva sociedad>> que ha de plasmar en la Unión Europea <<no caben sin transferencia de competencias a órganos comunes>>, ni <<sin coerciones, libremente aceptadas ciertamente pero ejercidas luego sin reservas>>.” Antonio Truyol y Serra. *Op. Cit.*, p. 118

⁵³ Richard Heffernan. *Building the European Union*. En Simon Bromley (ed). *Op.Cit.*, p.33

⁵⁴ José Antonio Nieto Solís. *Op.Cit.*, p.109

⁵⁵ *Ibid.*, p. 121

hasta el año de 1978. Con lo que se llevan a cabo las antes mencionadas elecciones y se comienza la democratización (aún en estos días incipiente) de la CE.

El cierre de los años setenta reflejaría el avance democrático antes señalado, por su parte, el desarrollo de la CE durante los años ochenta sería muy importante. En estos años se establecieron acuerdos que pugnarían por una mayor unión de los Estados Miembros, ya no sólo en el ámbito económico, sino en distintos terrenos.

Tal es el caso del Acuerdo de Schengen (complementado en 1990 con el Convenio del mismo nombre) firmado originalmente en Junio de 1985; por Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, pero al que se han adherido, Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Suecia, Finlandia y Dinamarca (1996), e Islandia; se encuentra destinado a suprimir progresivamente los controles en las fronteras comunes; instaurándose de este modo un régimen de libre circulación para todas los nacionales de los Estados signatarios.

Junto con el Acuerdo de Schengen, se da también el “Libro Blanco para la Consecución del Mercado interior” (entrada en vigor en Julio 1987), que plantea, entre otras cuestiones, la necesidad de nuevos caminos para la toma de decisiones. El Libro, además “...daba cuenta de las numerosas barreras físicas, técnicas y fiscales que aún restringían las libertades de circulación de los factores productivos. [Y ya que Europa buscaba]...vías adecuadas para aumentar su competitividad, los Estados acordaron dar un nuevo impulso al mercado común. Para ello le dotaron de la nueva denominación, mercado interior, y sobre todo de un nuevo y poderosísimo instrumento, la regla de la mayoría, que debía permitir que por fin se adoptasen las numerosas normas armonizadoras necesarias.”⁵⁶

Aunado a los avances en pos de la Unión conseguidos por el Acuerdo de Schengen y el Libro Blanco, en 1986 se veía el nacimiento de un importante documento europeo, que habría de traer consigo reformas urgidas hacia ya varios años; el Acta Única Europea (AUE, entrando en vigor en 1987). El AUE “...reforma los Tratados de París y Roma, compromete a los 12 países miembros al establecimiento

⁵⁶ José María Beneyto y Belén Becerril Atienza. El Proceso de construcción de la Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea. En Ricardo M. Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez (Coord.) “Historia de la integración europea”, Ariel Estudios Europeos, España, 2001, p.110

de un mercado único con libre circulación de bienes, personas, capitales y servicios.”⁵⁷ En el AUE, los Estados se mostraban resueltos a la construcción de una Unión Europea basada en las Comunidades y en la cooperación en materia de política exterior. Con la AUE, se planteaba también, el deseo de los Estados Miembros de ampliar y profundizar su unión.

Además, “el AUE reforzó algunas políticas comunitarias ya existentes, al tiempo que atribuyó competencias a la CEE en nuevas materias...Se incluyeron en el Tratado de la CE tres nuevos títulos entre las políticas comunitarias: la investigación y el desarrollo tecnológico, el medio ambiente, y la cohesión económica y social...recordaba el objetivo de realizar progresivamente una Unión Económica y Monetaria...Pero quizá la reforma fundamental del Acta, desde un punto de vista competencial, sea la regulación, por primera vez, de la Cooperación Política Europea...No obstante, la intergubernamentalidad que había regido hasta ahora en este ámbito se impuso de nuevo, previéndose la adopción de decisiones por unanimidad.”⁵⁸ A pesar de esto último, el saldo del Acta Única es favorable. Los avances por ella impuesta, habrían de consolidar el camino para la construcción de una verdadera Unión Europea.

2.1.1.4 DEL INFORME DELORS AL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

La CE, se prepara a finales de la década a enfrentar el reto de una Unión Económica y Monetaria (UEM), planteada por la AUE un par de años atrás. Por lo que en la Cumbre de Hannover (1988), se solicita al presidente de la Comisión, Jacques Delors, un informe sobre la mejor manera de alcanzar la UEM.

El Informe Delors (1989), trae consigo el tema de una moneda única a la agenda europea. Dice el Informe Delors, que “...si bien no es estrictamente necesaria para la creación de una unión monetaria, la adopción de una moneda única podría considerarse, por motivos tanto económicos como psicológicos y políticos, el corolario

⁵⁷ Damaso Morales Ramírez. La Política Social en la Unión Europea. En Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (Coord.). *Op.Cit.*, p. 310

⁵⁸ Neill Nugent. *Op. Cit.*, p.111

lógico y deseable de la unión monetaria.”⁵⁹ La aspiración de una moneda única, sería alcanzada 10 años después, con la instauración del euro.

Por otro lado, para finales de los años ochenta, la CE no sólo se enfrentaba a los retos de la nueva ampliación, con los que ahora se sumaban 2 miembros más, sino también a la nueva reconfiguración del orden mundial, con el debilitamiento y la caída del bloque comunista, que hubo en términos regionales, afectado en el plano más inmediato a la CE, con la posibilidad de una reunificación alemana; y en años posteriores plantearía la más reciente y numerosa ampliación de la Unión.

“El fin de la guerra fría y el surgimiento de las nuevas democracias del Este planteaban después de tantos años la posibilidad de una reunificación alemana. En efecto, los acontecimientos no se hicieron esperar y en el mismo mes de noviembre de 1989 [tras la caída del Muro de Berlín], el canciller Helmut Kohl presentó públicamente un plan de avanzar hacia la unificación. Los socios comunitarios de Alemania acogieron positivamente el plan, y se pronunciaron a favor del mismo en el Consejo Europeo celebrado en Estrasburgo en el mes de diciembre. No obstante, era inevitable que se plantease otra vez el viejo debate sobre el papel y el peso de Alemania; una nueva Alemania que contaría ahora con ochenta millones de habitantes, y en el marco de una nueva Europa más volcada hacia el Este.”⁶⁰

Como respuesta a la amenaza que traería consigo la unificación alemana, los Estados Miembros consideraron que sería una buena opción la construcción de una mayor unión. Por lo que, se plantean, en la Cumbre de Estrasburgo (1989), dos Conferencias Intergubernamentales, una enfocada al ámbito económico-monetario, otra en el político; para la construcción de una Unión.

Los resultados alcanzados en dichas Conferencias derivarían en la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE), o Tratado de Maastricht, en 1992; que asentaría la creación de la Unión Europea (UE). La entrada en vigor de este tratado tendría que

⁵⁹ Carlos A. Roza (coord) “Capital global o integración monetaria”, UAM-M.A. Porrúa, México, 2003, p. 125

⁶⁰ José María Beneyto y Belén Becerril Atienza. El Proceso de construcción de la Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea. En Ricardo M. Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez (Coord.) *Op.Cit.* , p.113

esperar hasta Noviembre de 1993, después del sinuoso camino recorrido por el TUE en las ratificaciones nacionales.

El TUE establece que la UE se encuentra basada en 3 pilares:

- el primero pilar se fundamenta en las Comunidades (la CECA, la CEE y el Euratom), o sea es la CE;
- el segundo pilar es la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC);
- y el tercer pilar es la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI).

Existe una gran diferencia entre ellos. Mientras que el primer pilar se basa en la supranacionalidad, los otros dos “...se caracterizan por estar basados en la mera cooperación intergubernamental, motivo por el cual se rigen por la regla de la unanimidad y se excluye generalmente el control del Tribunal de Justicia. Fue justamente la voluntad de colaborar en estos dos nuevos ámbitos, pero solamente desde la tradicional perspectiva intergubernamental, lo que motivó esta peculiar estructura de pilares que tenía por fin que los dos pilares extracomunitarios (PESC y CAJI) no se *contaminasen* de la supranacionalidad presente en el primer pilar.”⁶¹

Dentro del contexto de la PESC, la visión en materia de política exterior, “...consiste en la *defensa conjunta* de los intereses comunes de los Estados miembros aunque en principio esos intereses se definen con más facilidad en la esfera del comercio exterior, existen otras motivaciones políticas, estratégicas y de cooperación internacional que condicionan cada vez en mayor medida las relaciones exteriores de la Unión.”⁶² Y si bien la cooperación en este aspecto sigue planteándose netamente intergubernamental y ha sido víctima de las divergencias entre los Estados; al menos ocupa ya un sitio formal en la agenda europea.

Al reconocimiento de cuestiones como la política exterior o la seguridad como temas a tratar en la UE, se agrega uno de suma importancia: la política social. “Uno de los aspectos más discutidos y discutibles de Maastricht fue la adopción de una política social común, que tendía hacia al armonización de la legislación en materia de relaciones laborales y la cooperación sobre inmigración. Aquí la oposición del Reino Unido fue más firme y no sólo quedó al margen del acuerdo, sino que por presión

⁶¹ *Ibid.*, p.115

⁶² José Antonio Nieto Solis. *Op.Cit.*, p. 136

británica, lo de la política social quedó en un mero Protocolo anexo sin valor jurídico, a pesar del interés de Francia y España por incluirlo plenamente en el Tratado.”⁶³

Por otro lado, el Tratado de Maastricht, trae consigo, nuevos conceptos a la Unión de los Estados. Entre ellos pueden mencionarse dos de suma importancia: la ciudadanía europea y la subsidiariedad. “La ciudadanía significará, entre otros derechos y consideraciones, el derecho de voto en las elecciones europeas y municipales para todos los ciudadanos de la Unión, independientemente del Estado miembro donde residan, liberas de circulación y establecimiento en todo el territorio de la Unión, protección diplomática en terceros países, derecho de petición ante el Parlamento, etc. El principio de subsidiariedad es de claro signo federalista, ya que por él la Comunidad sólo interviene cuando los objetivos previstos no pueden ser conseguidos por los Estados miembros.”⁶⁴

Estos dos conceptos son de suma importancia, por un lado la noción de una ciudadanía europea, viene a reforzar lo acordado en el Acuerdo y Convenio de Shengen; sobre la movilidad intra- comunitaria; y puede ayudar a la futura creación de una identidad europea frente a las distintas identidades nacionales, que hoy tanto frenan la Unión.

Por otro lado, el concepto de subsidiariedad, de gran uso en la vida cotidiana de la UE, continua otorgando primacía a las acciones tomadas por los gobiernos de los Estados, ya que se opta por la intervención comunitaria, únicamente cuando los objetivos establecidos no puedan ser alcanzados por ellos.

Sin menoscabar los avances en distintos ámbitos, es necesario señalar que el Tratado de Maastricht tuvo tintes predominantemente económicos- monetarios. Por un lado se crea la Institución Monetaria Europea (IME, 1994), que daría paso al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Además “...se propuso completar la integración económica, con la creación de un Banco Central Europeo, una moneda única (el euro)

⁶³ Juan C. Gay Armenteros. El Proceso de Integración Europea de la “pequeña Europa” a la Europa de los quince. En Ricardo M. Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez (Coord.) *Op.Cit.* p.155

⁶⁴ *Ibidem*.

y la eliminación de prácticamente cualquier restricción restante a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales”⁶⁵

Con el TUE o Tratado de Maastricht se establece pues, la instauración de la Unión Europea, aún hoy día en construcción. A la profundización de los procesos de integración, se le añadirían también dos nuevas ampliaciones.

2.1.1.5 DEL TRATADO DE AMSTERDAM AL TRATADO DE NIZA

El Consejo Europeo firma en octubre de 1997, tras las negociaciones pertinentes, un nuevo tratado: el Tratado de Ámsterdam. El cual tras un largo periodo sería finalmente ratificado por todos los miembros de la UE, entrando en vigor el 1º de mayo de 1999.

Son diversos los temas abordados en el antes mencionado Tratado y el alcance de lo en él propuesto es variable. En el ámbito económico, se aprueban diversas propuestas encaminadas a la Unión Económica y Monetaria, retomando la AUE; que habrían de verse alcanzadas en un corto plazo.

En cuanto al área político- social, un punto importante del Tratado de Ámsterdam es que todo aquello que se refiere a cuestiones como la libre circulación de las personas, la inmigración, el control de las fronteras exteriores, el asilo y la cooperación judicial en materia civil; pasarían, en un tiempo, a formar parte del primer pilar de la UE, esto es al pilar comunitario. Por ello, el Acuerdo de Schengen (del que ya se habló con anterioridad), se incluyó en éste Tratado.⁶⁶

Otro punto a favor del Tratado de Ámsterdam es que propicia la cooperación entre los miembros, aún en los ámbitos que no hubieren sido contemplado en los diversos tratados; con “...la introducción de la cooperación reforzada. Ante la perspectiva de una Europa más amplia, y más diversa, se reguló con carácter general la posibilidad de una integración diferenciada, en la que no todos los Estados avancen al mismo tiempo. Así, las nuevas disposiciones del Tratado de Ámsterdam permiten

⁶⁵ Marcos Cuevas Perú. La Europa del siglo XX: transformaciones en el espacio, el tiempo y las relaciones con Estados Unidos. En Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (Coord.). *Op.Cit.*, p. 140

⁶⁶ Tanto Gran Bretaña como Irlanda prefirieron permanecer al margen de estas cuestiones, y por tanto, seguir ejerciendo el control directo de la migración en sus fronteras.

que algunos Estados inicien una cooperación más estrecha en materias no identificadas previamente en el Tratado, y utilizando para ello el marco comunitario.”⁶⁷

No obstante, en el plano institucional; el Tratado de Ámsterdam no logró solucionar las cuestiones más primordiales, como la democratización de la toma de decisiones, y las distintas reformas institucionales, que ya con anterioridad, se señalaban como prioritarias en la agenda de la UE.

La carencia en cuanto a las reformas requeridas de las instituciones, se veía en parte minimizada con la creación de una figura que representa los intereses para la construcción de la PESC: conocido de manera coloquial como el Sr. o Sra. PESC. La primera persona en asumir este cargo fue Javier Solana, antiguo ministro español y ex-secretario general de la OTAN. Aunque se pretendía dar mayor fuerza a la política exterior común con la creación de éste puesto, no se han reflejado avances considerables en cuanto al alcance de una PESC sólida.

En otro tema, poco antes de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam; el 1º de enero de 1999, entraría en vigor la más reciente fase de la UEM; la adopción de la moneda única, el Euro, regulado por el Banco Central Europeo (BCE, 1998). En primera instancia acceden al Euro 11 miembros: España, Portugal, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Alemania, Austria, Irlanda y Finlandia. Grecia se convierte en el doceavo miembro en enero de 2001. Por su parte Reino Unido, Dinamarca y Suecia quedan fuera del Euro, los dos últimos después de que sus poblaciones rechazaran en referéndum la integración al euro en 2000 y 2003, respectivamente.

Finalmente, el Euro se convierte en la moneda oficial de los 12 Estados participantes en la llamada “zona euro” el 28 de febrero de 2002, una vez concluido el periodo de doble circulación. Mientras tanto, el 23 de julio de ese mismo año expira el Tratado Constitutivo de la CECA.

El siguiente gran acontecimiento ocurrido después de la entrada en vigor del Euro, fue la firma del Tratado de Niza en Febrero de 2001, tras la reunión del Consejo

⁶⁷ José María Beneyto y Belén Becerril Atienza. El Proceso de construcción de la Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea. En Ricardo M. Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez (Coord.) *Ibid.*, p.121

Europeo celebrado en Niza, Francia el año anterior. El Tratado de Niza modifica el TUE y los Tratados Constitutivos de las Comunidades.

Durante la reunión del Consejo Europeo, que daría vida al antes mencionado tratado, se abordan una gran diversidad de temas, tales como las futuras adhesiones de países candidatos, la seguridad europea y su política de defensa, la salud, el medio ambiente, las relaciones exteriores, etc.

Podemos rescatar de entre los puntos más importantes resultados del Tratado de Niza, a nuestro parecer, los siguientes:

- Se otorgan distintas vías para bloquear las decisiones del Consejo: una minoría de bloqueo, no se podrá aprobar una propuesta por mayoría cualificada cuando haya una mayoría simple de Estados que se oponga; se establece la llamada “cláusula de verificación demográfica” que señala que para conseguir una mayoría se necesita que los Estados que apoyen determinada propuesta deberán reunir por lo menos, el 62% de la población de la Unión.
- Se limita la “cooperación reforzada”, introducida por el Tratado de Ámsterdam, al exigir que al menos 8 Estados Miembros opten por iniciarla, y al excluir ciertos temas como los referentes al Acuerdo Schengen o aquello que pudiera considerarse nocivo para el mercado interior.
- Pero sobre todo, se aborda la futura ampliación de la Unión Europea.

Los resultados de Niza se percibieron en distintos matices. “Los observadores han señalado casi unánimemente que en el arduo debate que tuvo lugar en la cumbre de Niza entre los representantes de los países miembros se primó el interés nacional y faltó una visión realmente europea que superara las ambiciones concretas de cada nación. No obstante, tras muchos tiras y aflojas, se mantuvo la tradición de la Unión: finalmente se llegó a un acuerdo. Para los más optimistas, es la única manera realista de ir avanzando. Para los más pesimistas, el impulso europeo está cediendo fuerza.”⁶⁸

Además del escepticismo que ocasionaría el Tratado de Niza al interior de la UE, éste se enfrentaría con un acontecimiento que, ensombrecería también la importancia y

⁶⁸ “La Historia de la Unión Europea y la ciudadanía europea”, Historiasiglo20.org. En: <http://www.historiasiglo20.org/europa/> Consultado en Junio de 2005.

fuerza que sus creadores seguramente esperaban que tuviera: los atentados ocurridos el 11 de septiembre del 2001, en territorio estadounidense.

El letargo que haría presa a la UE, imposibilitándola de cualquier avance hacia la unión, auspiciada primordialmente por los acontecimientos de la arena internacional y que harían tambalear el equilibrio al interior; sería sustituido por el renacer de los ímpetus integracionistas con el retomo de la creación de una Constitución de la UE.

2.1.1.6 LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

La idea de una constitución europea se promovió cuando el Consejo Europeo reunido en Laeken adoptó el 15 de diciembre de 2001 la “Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea”, más conocida como “Declaración de Laeken”.

Lo importante de esta declaración puede mencionarse en dos puntos: por un lado se plantean diversas preguntas sobre el futuro de la Unión, organizadas en torno a cuatro temas: la simplificación de los Tratados, el reparto y la definición de las competencias entre la Unión y los Estados Miembros, la arquitectura institucional (aumentar la legitimidad democrática y su transparencia) y, el muy importante planteamiento de el camino a seguir hacia una Constitución europea. Por otro lado, se convoca a una Convención, que se llamaría Convención Europea, para que discutiera sobre el futuro de la Unión y presentará un documento final en la siguiente Conferencia Intergubernamental (CIG).

Los trabajos de la Convención finalizaron el 10 de julio de 2003, después de alcanzado un acuerdo sobre la propuesta de una Constitución Europea. Comenzándose en Octubre de ese mismo año, la CIG.

La CIG duraría alrededor de un año, y tal vez el atentado sufrido el 11 de marzo del 2004 en España, ayudó a agilizar el proceso a favor de la conformación de la Constitución Europea. Ante la amenaza del llamado nuevo enemigo mundial, el terrorismo, la UE decidió actuar de manera conjunta. Por ello, el 18 de junio de 2004, tras arduas negociaciones entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros se llegó a un acuerdo.

La recién creada Constitución Europea fue firmada el 29 de octubre de 2004 en Roma. Y espera aún, ser ratificada por cada uno de los Estados miembros de la Unión, a través de los mecanismos por ellos mismos elegidos.

La Constitución pretende conformar un texto único de todos los tratados europeos exigentes, agilizando de este modo, los trabajos y distintos aspectos de la UE. Es importante recalcar que ésta no pretende sustituir a las constituciones nacionales, por lo que la dualidad nacional-supranacional continuará siendo una característica latente del contexto europeo.

“La Constitución Europea se divide en cuatro partes. En la primera de ellas se definen los valores, objetivos, competencias, procedimientos de toma de decisiones e instituciones de la Unión Europea; también aborda los símbolos, la ciudadanía, la vida democrática y las finanzas de la Unión. En la segunda parte figura la «Carta de los Derechos Fundamentales». En la tercera, se describen las políticas y las acciones internas y externas así como el funcionamiento de la Unión Europea. En la cuarta parte se estipulan las disposiciones finales, entre las que se encuentran los procedimientos de adopción y de revisión de la Constitución.”⁶⁹

La Constitución Europea introduce reformas institucionales y aspectos totalmente novedosos a la UE. Sería propio de un trabajo sobre la Constitución analizar lo planteado por esta, por lo que nosotros señalaremos únicamente algunos puntos que nos parecen interesantes:

- Se contempla la posibilidad de un Estado de abandonar la UE si ese su deseo.
- Se instauro el derecho de iniciativa propia, mediante el cual la Comisión deberá presentar una propuesta, si al menos un millón de personas procedentes de un número de países europeos así lo solicita.
- Se le otorga la facultad a los Parlamentos Nacionales de estudiar si una propuesta determinada realizada por la Comisión, cumple con el principio de subsidiariedad. Contemplándose también la posibilidad de que la Comisión lleve a cabo una revisión de éste.

⁶⁹ “Una Constitución para Europa”. Comunidades Europeas, 2004, p.6. En: http://europa.eu.int/constitution/download/brochure_160904_es.pdf Consultado el 16 de junio de 2005.

- Se abren a sesiones públicas todas aquellas en las que el Parlamento y el Consejo de Ministros, examinen y adopten propuestas legislativas.⁷⁰

Cabe mencionar que “el mayor paso adelante de la Constitución en el proceso de integración europea es que termina con la distinción entre Unión Europea y Comunidad Europea (CE). A partir de ahora, la UE asume la personalidad jurídica de la CE, la sustituye en todos sus compromisos y en sus obligaciones. En el terreno práctico, se traduce en que no sólo los asuntos económicos son competencia de las instituciones comunitarias: a partir de ahora también lo es la política de Justicia e Interior.”⁷¹ Lo que muy seguramente ocasionará en gran medida un sinuoso y muy probablemente fallido camino hacia una Constitución Europea.

Para inicios de Diciembre de 2006, quince Estados Miembros habían ratificado la Constitución a través de sus Parlamentos (Lituania, Hungría, Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Malta, Eslovaquia, Eslovenia y Finlandia) y por vía de referéndum popular (España y Luxemburgo); mientras que en diez países, los procesos se encuentran en espera ya sea por la ratificación parlamentaria (Alemania) o por el referéndum (República Checa, Dinamarca, Irlanda, Polonia, Portugal, Suecia y Gran Bretaña) o por los medios nacionales pertinentes en el caso de los dos nuevos miembros, Bulgaria y Rumania.

Sin embargo la negativa de dos países, Francia y Holanda, que a través del referéndum, rechazaron el texto constitucional, ha retrasado el proceso dentro de la UE. Dando origen a voces que pugnan por un replanteamiento del escrito y creando escepticismo dentro algunos miembros (la falta de ratificaciones de muchos países es consecuencia del “no” de los franceses y holandeses). Poniendo, incluso, en duda la viabilidad de este proyecto que requiere de la aprobación de todos los miembros para ser implementado.

La falta de convencimiento e incluso la negación, entre las poblaciones nacionales a adoptar una constitución europea es un claro reflejo de la ambivalencia

⁷⁰ Para mayor información acerca de la Constitución Europea, consultar la página de la UE referente a este tema. En: http://europa.eu.int/constitution/index_es.htm

⁷¹ Fernando de Luis- Orueta citado en: “La Historia de la Unión Europea y la ciudadanía europea”, Historiasiglo20.org, en: <http://www.historiasiglo20.org/europa/constitucion2.htm> consultado en Junio de 2005.

existente en la región en cuanto a permanecer unidos, en términos segmentados o a dar el paso siguiente y conformar una unión que entrelace todos los aspectos. Parece ser que la hoy latente integración económica no ha podido empapar otros sectores con su ímpetu unificador en esta región, que al sentir de sus ciudadanos, no está aún lista para emprender el siguiente paso.⁷²

2.1.2 EL CRECIMIENTO DE LA UE: LAS AMPLIACIONES

Fueron seis los miembros originales que conformaron la CECA, el EURATOM y la CEE: Alemania, Francia, Italia y el BENELUX. Pero los avances y beneficios que ha traído consigo la UE a lo largo de su historia, han propiciado el deseo de nuevos Estados de ser parte de este proceso. De los seis Estados miembros hoy son ya veinticinco y esta cifra perfila un aumento en los próximos años.

La UE con el paso de los años ha visto modificada su estructura con cinco ampliaciones en las que veintiún países han dejado de ser Estados de Europa para convertirse en miembros de la Unión Europea.

2.1.2.1 LA PRIMERA AMPLIACIÓN

Con la primera ampliación, pasarían a formar parte de las Comunidades: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; después de más de diez años de su primera solicitud con éste fin. El intento de nuevos países de adherirse a la CE data de mediados de 1961, con la solicitud formal en primer lugar de Irlanda (31 de julio), seguida por el Reino Unido (9 de agosto), Dinamarca (10 de agosto); y un año después de Noruega (30 de abril de 1962).

Las solicitudes de adhesión, con la consiguiente primera ampliación, trajeron consigo, a nuestro punto de vista, la legitimación de la unión concebida en la CE de países que por una u otra circunstancia no quisieron ser parte de ésta desde la firma del Tratado de París, en 1951. Además esta ampliación traería con sí un

⁷² Para consultar una encuesta sobre las tendencias del referéndum realizado para la aprobación de la Constitución Europea a 4 países seleccionados ir a Anexo 2.

replanteamiento sino institucional, si de balance de poder con la adhesión de una de las potencias europeas: el Reino Unido.

Para el Reino Unido de los años 1950s, la entrada a alguna de las Comunidades representaba más que un medio de mejora, un estorbo en la obtención de sus intereses. Por lo que estableció una alternativa, la EFTA (que ya fue abordada) que siendo una institución intergubernamental y con fines únicamente de libre comercio, sin búsqueda alguna de una mayor unión; se adaptaba perfectamente a sus necesidades.

Sin embargo esta opinión cambiaría con los años y haría de la integración a la CE del Reino Unido, no sólo ya algo nada despreciable; sino que incluso se convertiría en un necesidad según su parecer. Ya lo expresaría de manera muy clara en 1971 Edward Heath, en su calidad de primer ministro de ese país, haciendo referencia a la solicitud de adhesión de 1961: "...la necesidad de participar más estrechamente en la integración económica de Europa ya resultaba imperiosa, pues <<la *Commonwealth*, por su naturaleza, no nos ofrece y en verdad, no desea ofrecernos posibilidades comparables a la adhesión a la Comunidad Europea>>, por cuanto los países que la componen <<están desparramados en diversas partes del mundo y presentan un amplio abanico de ideas políticas y de realidades económicas>>; tampoco ofrece una alternativa para el Reino Unido <<una zona de libre cambio con países del Atlántico Norte>>, ya que la desproporción de fuerzas con respecto a los Estados Unidos daría a estos un papel cada vez más determinante..."⁷³

Pero las negociaciones de principios de los años 60 no tuvieron éxito debido al veto ejercido por el gobierno francés, que no veía con buenos ojos la adhesión del Reino Unido, cabeza de éste grupo de países solicitantes, porque por un lado consideraba que el Reino Unido tenía una relación demasiado estrecha con los Estados Unidos; y por otro lado, lo consideraba un rival político y económico que afectaría el tan bien logrado equilibrio francés de esa época.⁷⁴

⁷³ Antonio Truyol y Serra. *Op. Cit.*, p.71

⁷⁴ Se señala incluso que "...el general De Gaulle pareció incluso dar más importancia a la <<consolidación>> de la Comunidad que a su <<ampliación>> a otros Estados, si el aumento de número de miembros tuviese que ser a costa de un relajamiento de la cohesión de la misma frente al exterior; y especialmente frente a los Estados Unidos de América." *Ídem*. p.46

La situación cambió hasta que en Agosto de 1969, sin un De Gaulle que vetara la propuesta (había dimitido a la presidencia francesa unos días antes, dejando el camino a Pompidou), el Consejo solicitó a la Comisión la actualización del dictamen de adhesión de los cuatro. Lo que devendría en Junio de 1970, en la iniciación de negociaciones entre la CE y los cuatro países solicitantes. Las negociaciones se condujeron por buen camino, y esta vez, sin el veto francés, concluyeron en Enero de 1972 con la firma de Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, de los Tratados de Adhesión a las Comunidades Europeas.

Pero antes de que los Estados pudieran unirse a la CE, tenían que ratificar los Tratados a través de sus mecanismos nacionales estipulados para ello. En Reino Unido, la ratificación se hizo en el Parlamento. En Irlanda, Dinamarca y Noruega, se requería la realización de refrendos. Para los dos primeros países las votaciones populares inclinaron la balanza a favor de la adhesión; mientras que en Noruega la decisión fue totalmente distinta; ocasionándose la retirada noruega de la ampliación.

El 1º de enero de 1973 entra en vigor la Comunidad Europea Ampliada, con tres nuevos Estados Miembros: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. La ampliación por lo que se refiere a las instituciones, no representaría cambios en su funcionamiento sino únicamente, en el grado de participación; pero si marcaría una nueva etapa dentro de la CE, que pasaría a ser la de los seis para convertirse en la de los nueve.

2.1.2.2 LA SEGUNDA Y TERCERA AMPLIACIÓN

El siguiente gran acontecimiento de la CE, después de las elecciones parlamentarias en 1979, fue la segunda ampliación. Grecia, después de poco más de 20 años llenos de alti-bajos, se convertía en 1981, en el décimo Estado Miembro de la Comunidad Europea.

La accesión de Grecia a las Comunidades fue muy complicada. El proceso griego de adhesión a la CE se vio ensombrecido por muchos años debido a la difícil situación política y económica de la que Grecia era presa. “El problema inicial, reconocido por ambos lados cuando Grecia realizó sus primeras aproximaciones a Bruselas, poco después de que la CEE entrara en vigor; era la naturaleza

subdesarrollada de la economía griega. Un periodo de transición previo a la membresía era necesario, siendo este negociado en forma de un Acuerdo de Asociación, que entró en vigor en 1962...Sin embargo, desde Abril de 1967, cuando se dio un golpe militar en Grecia, hasta Junio de 1974, cuando se reestableció un gobierno civil, el Acuerdo de Asociación fue virtualmente suspendido. Después de las elecciones en Grecia en Noviembre de 1974, el nuevo gobierno hizo patente, de manera inmediata sus deseos de convertirse en un miembro pleno de la Comunidad.”⁷⁵

Y aunque la Comisión decidió rechazar dicha solicitud, considerando que eran necesarias ciertas reformas antes de poder considerar a Grecia como candidato, el Consejo era de la opinión de que era una mejor opción iniciar las negociaciones de adhesión; que dicho sea de paso, fueron bastantes extensas ya que duraron desde mediados de 1976, hasta la entrada de Grecia a la CE en 1981.

Ésta segunda ampliación trajo a la CE un nuevo reto, además de los que ya enfrentaba; Grecia era un país con cuantiosos problemas, entre ellos su incipiente democracia y un desarrollo económico que se encontraban por mucho alejados de la dinámica de los otros 9 países miembros.

La ampliación griega fue un claro ejemplo de la necesidad de la cooperación de los miembros, no sólo a favor de un integrante, sino de los componentes en su totalidad, ya que el avance o retroceso de uno tendría ya efectos secundarios en todos.

Unos años después, a principios del año de 1986, entra en vigor la tercera ampliación de la CE; con la entrada de dos países: Portugal y España. La historia de la adhesión de estos países a las Comunidades, fue bastante larga y tortuosa. Puesto que a pesar de ciertos acercamientos comerciales, ambos países no fueron realmente contemplados para adherirse por los Estados Miembros hasta el cambio radical en sus gobiernos.

Las aspiraciones a una membresía comenzaron cuando “...tanto España como Portugal solicitaron negociaciones de asociación con la Comunidad desde 1962...eventualmente se les concedió acuerdos de comercios –que para España entró en vigor en 1970 y para Portugal en 1973, como parte de un acuerdo entre la Comunidad y todos los países de la EFTA- pero no fue hasta con el derrocamiento del

⁷⁵ Neill Nugent, *Op.Cit.*, p. 31

régimen de Caetano en Portugal en 1974, y con la muerte del General Franco en 1975, que la membresía total se convirtió en una realidad. Portugal la solicitó en Marzo de 1977 y España en Julio de 1977.”⁷⁶ Finalmente, tras arduas negociaciones ambos países firman los Tratados de Adhesión a la CE en Junio de 1985; convirtiéndose en los miembros onceavo y doceavo en 1986.

2.1.2.3 LA CUARTA AMPLIACIÓN

La cuarta ampliación se planteó en un principio, más numerosa. Los acercamientos a la UE para su adhesión; con posibilidades reales de suceder, se dieron desde principios de los años noventa, en cinco países: Austria, Finlandia, Suecia, Noruega y Suiza.

La prontitud en las negociaciones de adhesión de estos cinco países, puede explicarse por muchas razones. “La accesión de los tres miembros de la EFTA (Austria, Finlandia y Suecia- *Noruega y Suiza también eran miembros*) en 1995 fue considerablemente más rápida y aparentemente más armoniosa, pero esto fue principalmente porque los países concernientes ya habían adoptado mucho del cuerpo de leyes y reglas de la UE (*el *acquis communautaire**)...”⁷⁷

Por otro lado, como miembros de la EFTA, el acercamiento entre ellos y la UE, era estrecho incluso antes de la adhesión, lo que pueda comprobarse con la entrada en vigor en 1994, del Espacio Económico Europeo (EEE), convirtiéndose éste, en la mayor área comercial del mundo.

Austria y Suecia observaron el buen acogimiento de su solicitud por parte de los miembros de la UE; y los pueblos de estos dos países avalaron la adhesión, vía el referéndum.

Por otro lado, “...el fin de la Guerra Fría disminuyó la importancia del tradicional apego a la neutralidad para Finlandia, las dificultades planteadas por el relativo aislamiento geográfico del país, los lazos cercanos con otros países escandinavos, y la posición especial para la Unión Soviética; o se marchitaron o desaparecieron. Y en Noruega –quien difícilmente podía hacerse a un lado de las solicitudes de sus vecinos

⁷⁶ *Idem.*, p. 32

⁷⁷ Paul Lewis. The Enlargement of the European Union. En Sam Bromerly (ed). *Op.cit.* p.223-234

a una membresía- existían motivos...de creer que la oposición añeja del público a una membresía de la CE, no era tan fuertes como lo habían sido antes.”⁷⁸ Para Finlandia, las negociaciones rindieron los frutos esperados, y el pueblo finlandés aceptó la adhesión mediante un referéndum. El caso de Noruega sería totalmente distinto. En el referéndum correspondiente, el pueblo noruego, volvió a votar como lo habían hecho hace poco más de 20 años; esto es, por el no a la adhesión a la UE.

Otro país, que rechazó la adhesión a la UE, fue Suiza. Hasta Diciembre de 1992, Suiza se encontraba en la misma posición que Austria y Suecia. “Esto es, había sido por mucho tiempo un miembro de la EFTA, el fin de la Guerra Fría había removido al principal obstáculo de convertirse en un miembro de la CE/UE, y la solicitud para la adhesión se había realizado, anticipando ésta, la entrada en algún momento de mediados de los 1990s. Sin embargo, en Diciembre de 1992, en referéndum sobre la ratificación de la AEE (Área Económica Europea/ EEE), el pueblo suizo votó en un 50.3% contra un 49.7%, por la no ratificación. Como consecuencia, la ocasión para hacer efectiva la AEE fue retrasada, y la solicitud suiza de unión a la UE, aunque fue dejada sobre la mesa, tuvo que ser, necesariamente, aplazada.”⁷⁹

En 1995 Austria, Finlandia y Suecia se incorporan a la UE.

2.1.2.4. LA QUINTA Y SEXTA AMPLIACIÓN

Aunque nuestro trabajo aborde únicamente las operaciones ilícitas en la Unión Europea de los 15, esto es sin tomar en consideración los nuevos miembros resultantes de la última ampliación, no por ello debe dejar de mencionarse la adhesión de los 10.

Uno de los acontecimientos más importantes en la UE, de inicios del siglo XXI es la quinta ampliación, tras la firma del Tratado de Adhesión (16 de abril 2003), en Atenas, Grecia. Con el antes mencionado tratado se da lugar a la más abundante y quizá la más desafiante ampliación que haya vivido la UE en su historia; la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y

⁷⁸ Neill Nugent, *Op.Cit.*, p. 33

⁷⁹ *Ibid.*, p. 34-35

Eslovaquia; pasan a ser miembros de la Unión, convirtiéndola en la UE de los 15 a la de los 25.

El inicio de esta nueva historia de la UE se da con la reconfiguración mundial acaecida a finales de los años 80s con la caída del Muro de Berlín y el subsiguiente resquebrajamiento del socialismo real.

“Hasta la caída del Muro de Berlín, la política de bloqueo condicionó de forma decisiva las relaciones de la Comunidad Europea con los **Países de Europa Central y Oriente (PECO)**. Las naciones ex socialistas, con economía de planificación centralizada y comercio de Estado, se agrupaban en el Comité de Asistencia Económica Mutua (CAEM o CAMECON), un acuerdo basado en mecanismos de cooperación internacional entre los Estados partícipes...”⁸⁰ Poco antes de su disolución el CAEM suscribió un acuerdo de cooperación con la CE.

El desmembramiento del poderío e influencia de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) sobre los PECO, otorgaría a éstos la oportunidad de aspirar a formar parte del esquema unión y cooperación propuesto por la UE.

Por su parte, la UE no era tampoco indiferente a las posibles ventajas que podrían significarle estos Estados. “En términos de las restricciones prolongadas del proceso de integración europea en el oeste del continente y las múltiples incertidumbres que rodeaban los cambios sin precedentes que se llevaban a cabo en el este, las respuestas iniciales fueron sorprendentemente positivas. En Julio de 1989, la Comisión, a nombre de Europa Occidental, aceptó la responsabilidad de coordinar la ayuda para Polonia y Hungría, los países más adelantados en términos de cambios políticos. Cinco meses después, en Diciembre de 1989, la UE lanzó su programa PHARE (Polonia- Hungría: Acciones para al reestructuración económica) que se convirtió en el principal medio de coordinación de asistencia, en primer lugar a los dos países mencionados luego en Julio de 1990 a Bulgaria, Checoslovaquia, el este de Alemania y Yugoslavia.; y en Octubre de 1991 a los Estados Bálticos. Canalizó 500 millones de euros al este en 1990 y duplicó esa cifra en 1992.”⁸¹

⁸⁰ José Antonio Nieto Solis. *Op. Cit.*, p. 157

⁸¹ Paul Lewis. The Enlargement of the European Union. En Sam Bromerly (ed). *Op.cit.* p. 237

Además, se firma en París, Francia, el Acuerdo fundacional del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD, Mayo 1990), que operaría en el contexto del programa PHARE.

Por otro lado, el Consejo de Europa reunido en Copenhague (1993) establecería una serie de requisitos para la admisión. No obstante, los lineamientos establecidos en Copenhague se caracterizarían por su vaguedad, con lo que puede mencionarse que en sí el proceso de preadhesión de los PECO a la UE se condujo a través de cuatro elementos: el programa PHARE, los acuerdos europeos de asociación, el Libro Blanco sobre el Mercado Único, y el llamado diálogo estructurado.

El programa PHARE ya fue mencionado con anterioridad. Por su parte los acuerdos europeos de adhesión se guiaban a través de cuatro principios: “ 1) el libre comercio; 2) la cooperación industrial, 3) la ayuda financiera, y 4) la creación de foros permanentes para el diálogo en todos los ámbitos, especialmente el político.... El objetivo de los acuerdos europeos era la firma de acuerdos bilaterales entre cada país y la Unión Europea con el fin de crear un marco de cooperación tanto económica como política como base de entendimiento e integración. La UE no estipulaba la obligatoriedad de los mismos dentro de la estrategia de preadhesión...”⁸²

Finalmente, tal vez continuando con el optimismo reformista pretendido con el Tratado de Ámsterdam, el Consejo Europeo reunido en Luxemburgo (Diciembre de 1997) dio luz verde al inicio del proceso de ampliación; comenzando las negociaciones el 31 de marzo de 1998 en una primera etapa, con los 5 países considerados más adecuados a los requerimientos solicitados para la ampliación: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia y Estonia.

Un año después de comenzadas las negociaciones con el primer grupo de 5 Estados, en Diciembre de 1999, el Consejo Europeo (Helsinki, Finlandia); decidió abrir negociaciones de adhesión con Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta, además aceptó a Turquía como país candidato y convocó en febrero de 2000 a una Conferencia Intergubernamental de revisión de los Tratados.

⁸² Ricardo M. Martín de la Guardia. El reto finisecular: el proyecto de ampliación de la Unión Europea a los países de la antigua Europa del Este. En Ricardo M. Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez. *Op. Cit.*, pp. 228-229.

Finalmente tras arduas negociaciones y con el apoyo a la ampliación otorgado en el Tratado de Niza, el Parlamento Europeo celebró una votación (Marzo 2003), en la que la mayoría aprobó el informe que daba luz verde a la adhesión de la mayoría de los candidatos propuestos en el 2004: Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

Tras más de diez años de la primera solicitud de membresía realizada por Malta y Chipre, el Tratado de Adhesión entró en vigor el 1º de mayo de 2004; concretando así la mayor ampliación jamás experimentada por la UE. No serían más 15 países los miembros de la Unión, el número aumentaría hasta 25. A partir de esa fecha la UE incluiría también a Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Eslovaca y Eslovenia.

La sexta ampliación, planteada para el 1º de enero de 2007 en la Cumbre Salomónica dio paso a la adhesión de dos nuevos países más: Bulgaria y Rumania; ampliando a 27 el número de miembros de la Unión.

La Unión Europea abarca hoy más de cuatro millones de kilómetros cuadrados, en la que viven alrededor de 479.5 millones de personas.⁸³ Dentro de ella se hablan una gran diversidad de lenguas (22), se profesan distintas religiones y se encuentran distintos orígenes étnicos. Lo que hace que la UE sea uno de los más complejos y atractivos sujetos de la arena internacional. Cuya experiencia única, incita su estudio.

2.1.2.5 FUTURAS AMPLIACIONES

Un caso importante es el de Turquía quien a pesar de haber solicitado su ingreso a la UE hace ya muchos años, se encuentra bastante lejana a formar parte de los 25. El apoyo intraeuropeo a la candidatura turca es más bien insignificante. Por un lado, la economía de Turquía se encuentra rezagada, además su condición política (su inestabilidad democrática y su violación a los derechos humanos) no es un punto fuerte para el gobierno de Ankara. Por otro lado, su entorno cultural (es una país

⁸³ Cifras obtenidas de la página: "Europa-Hechos y cifras clave", Unión Europea. En: http://www.eu.int/abc/keyfigures/eu_work_progress/index_es.htm Consultado el Junio de 2005. Éstas son las cifras mas recientes brindadas en el portal de la UE, sin embargo no contemplan a los 2 nuevos miembros.

mayoritariamente musulmán) hace que los europeos no consideren a éste un país europeo. Y aunque a finales de 2005 el Consejo dio luz verde al inicio de negociaciones tanto con Turquía como con Croacia, parece poco probable que la adhesión de estos dos países suceda en un futuro cercano.

Casos contrarios son los de Suiza y Noruega, cuyas solicitudes han sido bien recibidas por la UE; siendo en su caso su población la responsable de rechazar vía referéndum la adhesión a la unión. Islandia, por su parte ha considerado más benéfico permanecer fuera de este proceso.

En el caso de Rusia y las ex Repúblicas Soviéticas, para la primera el ingreso a la UE, al menos dentro de los próximos años se ve más que remota. Para las segundas aunque algunas han iniciado ciertas reformas en pos de la adhesión, creemos que la influencia rusa en ellas será un factor muy importante a considerar por la UE.

Algunos Estados que podrían considerar solicitudes de ingreso son:

- “[las]...naciones creadas de la antigua Yugoslavia y también Albania pasen a formar parte de la UE antes de 2020, siempre que sus economías prosperen y se solucionen sus conflictos étnicos. En estos países, muchos líderes políticos son partidarios del ingreso. Montenegro ya utiliza el Euro como moneda y está considerando su ingreso en la UE a la vez que su separación de Serbia. Bosnia ya ha aprobado su intención de entrar en la UE...
- Los estados muy pequeños, tales como Liechtenstein, San Marino, Andorra, Ciudad del Vaticano y Mónaco probablemente no ingresarán nunca, ya que su propia existencia como naciones soberanas está estrechamente ligada a sus especiales leyes económicas, que no son compatibles con las leyes de la UE. ⁸⁴

Cabe mencionar que incluso Estados cuya localización geográfica se encuentra fuera del continente europeo, como el caso de Marruecos e Israel, han solicitado. Marruecos ya lo ha solicitado e Israel lo considera como una posibilidad.

Lo que sin duda planteará a la UE, en un futuro, muchos debates. Los miembros de la UE deberán preguntarse ¿Qué significa ser europeo? ¿Se encuentra ligado a un

⁸⁴ “Ampliación de la Unión Europea”. Enciclopedia Libre. En: [http://enciclopedia.us.es/index.php/Ampliaci%F3n de la Uni%F3n Europea](http://enciclopedia.us.es/index.php/Ampliaci%F3n_de_la_Uni%F3n_Europea) Consultado en Junio de 2005.

espacio geográfico, o responde a una historia común? ¿Puede soportar la UE, la adhesión de más y más miembros con intereses y necesidades muy particulares? ¿El abarcar un todo, convertirá a este proyecto en una nada?

2.2 INSTITUCIONES EUROPEAS

Son cinco las instituciones encargadas del buen funcionamiento de la UE: el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas Europeas. Dentro de este punto cabe destacar al Consejo Europeo que "...si bien no es formalmente una institución, es un órgano paracomunitario en la cúspide, al que corresponde dar a la Unión (así pues, tanto a los pilares extracomunitarios como al comunitario) los impulsos necesarios para su desarrollo, así como la definición de sus orientaciones políticas generales."⁸⁵

El Consejo Europeo está conformado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros y por el Presidente de la Comisión, por lo que, como ente intergubernamental se encarga de defender los intereses nacionales en un plano comunitario.

La UE trabaja también con distintos organismos especializados (financieros, consultivos, interinstitucionales, descentralizados) que aunque no ocupan un papel protagónico, son ejes fundamentales de ésta, tales como el Banco Central Europeo, el Comité Económico y Social Europeo o las agencias de la PESC.

Por otro lado es muy importante señalar que aún y cuando estas instituciones sean válidas en la UE, sus atribuciones se modifican. "El establecimiento de un marco institucional único implica que las instituciones del pilar comunitario sirven también a los dos pilares intergubernamentales. No obstante, el papel de estas instituciones es muy diferente según nos hallemos en el primer pilar, o en los otros dos. Si en el pilar comunitario las instituciones de mercado carácter supranacional –Comisión y Parlamento- disfrutan de amplias competencias, y el Tribunal de Justicia ejerce un control obligatorio sobre la aplicación de los actos adoptados, en el segundo y en el

⁸⁵ José María Beneyto y Belén Becerril Atienza. El Proceso de construcción de la Comunidades Europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea. En Ricardo M. Martín de la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez (Coord.) *Op.Cit.*, p.113

tercer pilar las cosas son muy distintas. Las competencias de la Comisión se ven muy reducidas, su tradicional cuasi-monopolio legislativo cede a favor de los Estados miembros, y deja de ser necesaria la unanimidad para alterar sus propuestas. El papel del Parlamento tampoco queda ileso, limitándose a ser consultado o incluso informado sobre el desarrollo de las políticas intergubernamentales, y a la posibilidad de hacer interpelaciones y recomendaciones. La competencia del Tribunal de Justicia, pieza fundamental de la supranacionalidad, queda prácticamente excluida por el artículo L del TUE (actual 46 UE). El Tribunal de Cuentas, por su parte, carece de competencia alguna en los dos pilares intergubernamentales. No es de extrañar pues que el Consejo, la institución de representación estatal, se lleve en los dos pilares intergubernamentales el mejor papel, pudiendo adoptar posiciones y acciones comunes. Y para acentuar aún más el carácter intergubernamental de estos dos pilares, la regla de la mayoría se ve prácticamente excluida de las votaciones en el Consejo, rigiendo en estos ámbitos generalmente la unanimidad.”⁸⁶

2.2.1 EL PARLAMENTO EUROPEO

Puede decirse que la institución democrática de la UE es el Parlamento Europeo, ya que desde 1979, sus miembros son elegidos de manera directa por las poblaciones nacionales.

Los primeros antecedentes del Parlamento pueden encontrarse en la Asamblea Común creada por la CECA en 1952, cuyos miembros eran elegidos por los Parlamentos nacionales; y en la Asamblea Parlamentaria constituida en 1958 por el Tratado de Roma. Posteriormente se instaura en 1962 el Parlamento Europeo; el cual ha sido regulado, modificado y ampliado por los distintos tratados que han dado y dan forma a la UE.

Desde que se instauró la elección democrática del Parlamento han tenido cabida seis legislaturas. Las elecciones para la 6ta. Legislatura se llevaron a cabo del 10 al 13 de junio del 2005.

⁸⁶ *Ibid.*, p.116-117

El Parlamento Europeo esta constituido por 785 diputados, divididos para 27 países.⁸⁷ El número de escaños de cada país, se asigna conforme a la población de cada uno. La proporción de Estado- número de diputados se muestra a continuación:

Cuadro 4: Número de Eurodiputados por país miembro

<i>Estado</i>	<i># Diputados</i>	<i>Estado</i>	<i># Diputados</i>
Bélgica	24	Dinamarca	14
Estonia	6	Rep. Checa	24
Alemania	99	Grecia	24
España	54	Francia	78
Irlanda	13	Italia	78
Lituania	13	Chipre	6
Letonia	9	Luxemburgo	6
Hungría	24	Malta	5
Países Bajos	27	Austria	18
Polonia	54	Portugal	24
Eslovenia	7	Eslovaquia	14
Finlandia	14	Suecia	19
Gran Bretaña	78	Bulgaria	18
Rumania	35		

El Parlamento se constituye por un Presidente, que se encarga de dirigir al Parlamento y representarlo en el exterior; una Mesa (constituida por el Presidente, 14 Vicepresidentes y 5 cuestores –los últimos con voz pero sin voto), que es el órgano directivo en el ámbito reglamentario; y la Conferencia de Presidentes (conformada por el Presidente y los presidentes de los grupos políticos) que es el órgano de la dirección política.

⁸⁷ Todas las cifras de este apartado fueron recopiladas de la página del Parlamento Europeo en: http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_es.htm Consultado en Enero de 2007.

Los euro- diputados no se reúnen en el Parlamento Europeo según su nacionalidad; sino que lo hacen a través de los partidos políticos. Esto es que la asociación dentro de esta institución no se plantea por nacionalidad más bien por ideología, no obstante existen un número de parlamentarios que no se encuentran adheridos a ninguno de ellos (NI/ no inscritos). Actualmente existen siete grupos políticos importantes:

- (PPE/ DE) Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata- Cristiano) y de los Demócratas Europeos: en la actualidad es el grupo mayoritario de la legislatura.
- (PSE) Grupo Socialista en el Parlamento Europeo: es la segunda fuerza en la presente legislatura.
- (ALDE) Grupo Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa: ocupa el tercer lugar.
- (Verts/ ALE) Grupo de los Verdes/ Alianza Libre Europea.
- (GUE/ NGL) Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/ Izquierda Verde Nórdica.
- (IND/ DEM) Grupo Independencia/ Democracia.
- (UEN) Grupo Unión por la Europa de las Naciones.

Los parlamentarios europeos trabajan en Comisiones (hay 20 permanentes y 1 temporal) y en Delegaciones en calidad de miembros o suplentes. El Parlamento trabaja en todas las lenguas oficiales, en sus tres sedes oficiales: Estrasburgo, Bruselas y Luxemburgo.

El Parlamento Europeo tiene tres competencias principales:

1. *Competencia Legislativa*: aunque la iniciativa de proponer leyes recae en la Comisión, el Parlamento puede solicitar a ésta que elabore una iniciativa determinada. Además, junto con el Consejo, adopta los textos legislativos (codecisión: mismo peso con el Consejo), sin embargo en algunos temas desempeña un papel consultivo.
2. *Competencia Presupuestaria*: Como en el caso de la competencia anterior, actúa de manera conjunta con el Consejo en la adopción del presupuesto. Un poder con el que cuenta de suma importancia en este punto, es el que le permite rechazar el presupuesto, lo que puede utilizarse como método de presión. También, se encarga de controlar la ejecución presupuestaria.

3. *Competencia de control*: en general, ejerce control sobre las actividades comunitarias. En relación a la Comisión, designa a su presidente, y puede ejercer una “moción de censura” con la que la Comisión se vería obligada a dimitir. En relación con el Consejo, le transmite recomendaciones. Puede también realizar investigaciones en caso de infracción o aplicación incorrecta del derecho comunitario, entre otras cuestiones.

2.2.2 EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Consejo de la Unión Europea es también conocido como el Consejo de Ministros. Se encuentra constituido por los Ministros encargados del ámbito a tratar, representando el interés de cada Estado.

Cada Estado ejerce la Presidencia de este Consejo, con sede en Bruselas, por un periodo de seis meses. El trabajo abordado por el Consejo es preparado por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER); el cual a su vez, se basa en el trabajo realizado por distintos comités.

Entre algunas de las principales actividades de ésta institución podemos señalar:

- competencia legislativa en codecisión con el Parlamento;
- la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados Miembros;
- la celebración de los acuerdos internacionales entre la CE/ UE con distintos actores internacionales;
- desarrollar la PESC y la CAJI;
- la coordinación de acciones de los Estados Miembros, etc.

El Consejo de la Unión Europea puede emitir reglamentos, directivas, decisiones, acciones o posiciones comunes, recomendaciones o dictámenes. Todos estos a través de tres modalidades de votación (mayoría simple, cualificada y por unanimidad), en función de lo previsto por el Tratado para cada tema.

Los votos del Consejo, en total 345 se encuentran repartidos de la siguiente manera ⁸⁸.

⁸⁸ Las cifras de este apartado fueron recopiladas de la página del Consejo de la Unión Europea en: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.ASP?lang=es> Consultado en enero de 2007.

Cuadro 5: Número de votos en el Consejo por país miembro

País	# de votos de cada Estado
Alemania, Francia, Italia, Reino Unido	29
España, Polonia	27
Rumania	14
Países Bajos	13
Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría, Portugal	12
Austria, Suecia, Bulgaria	10
Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia, Finlandia	7
Chipre, Estonia, Letonia, Luxemburgo, Eslovenia	4
Malta	3

2.2.3 COMISIÓN EUROPEA

Con el Tratado de Bruselas de 1965, se fusionan la Comisiones de las Comunidades, creándose de este modo, la Comisión Europea. Su sede oficial se encuentra en Bruselas, pero cuenta con oficinas en Luxemburgo y representaciones en otros países.

La Comisión Europea se conforma por los llamados Comisarios, que en teoría, actúan a favor de los intereses de la UE y no de los países de los que son nacionales. Hoy día son 27 los Comisarios, uno por cada Estado Miembro, lo que a nuestro parecer, puede significar una limitante en la toma de decisiones de manera independiente. Cada Comisión tiene una duración de cinco años.

Las principales funciones de la Comisión Europea son las siguientes:

Proposición de la legislación al Parlamento y al Consejo. La Comisión cuenta con el “derecho de iniciativa” con el que puede elaborar propuestas de una nueva legislación, siempre en concordancia con el principio de subsidiariedad.

1. Gestión y aplicación de las políticas de la UE y del presupuesto. La Comisión prepara y supervisa el presupuesto y los programas comunitarios.
2. Observación del cumplimiento de la legislación europea. La Comisión junto con el Tribunal de Justicia, vela por la aplicación correcta de los Tratados. En este punto, puede adoptar medidas correctivas contra algún Estado Miembro que cometa alguna falta. En un primer término, a través del procedimiento de infracción, mediante el cual se envía una reprimenda oficial al Estado en cuestión; de no funcionar lo anterior, canaliza el caso al Tribunal de Justicia.
3. Representación de la UE en la escena internacional. La Comisión negocia los acuerdos de la UE con los actores internacionales y es la portavoz de la Unión.

2.2.4 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

El Tribunal de Justicia, con sede en Luxemburgo, fue creado en 1952 con el Tratado de París, constitutivo de la CECA. A grandes rasgos, vigila que la legislación de la UE se aplicada y respetada.

El Tribunal se encuentra integrado por 27 jueces, uno por cada Estado Miembro y por 8 abogados generales. Ambos puestos tienen una duración de seis años, con probabilidad de reelección hasta por dos periodos suplementarios de tres años cada uno. El Tribunal tiene un presidente elegido por los mismos jueces por un periodo de 3 años.

En 1989 debido a la enorme carga de trabajo del Tribunal de Justicia, se creó el Tribunal de la Primera Instancia, para atender determinados casos. Recientemente, a finales de 2004 se creó también el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, encargada de resolver litigos entre la UE y sus agentes.

El Tribunal de Justicia dicta sentencia sobre muchos temas, pero son en particular cuatro cuestiones, las que más ocupan a ésta institución:

- *cuestiones prejudiciales*, que son más que nada, resoluciones a las dudas planteadas por los tribunales nacionales sobre legislación comunitaria.
- *Recurso por incumplimiento*, que como ya se mencionó en el apartado de la Comisión, cuando un Estado Miembro no hace caso de la infracción enviada por ésta en referencia a la violación de la legislación europea, se hace parte al Tribunal de la falta cometida. Este recurso puede ser solicitado también por otro Estado Miembro.
- *Recurso de anulación*, cuando se plantea la anulación de alguna ley de la UE por considerársela ilegal o perjudicial.
- *Recurso por omisión*, se da cuando la Comisión, el Parlamento o el Consejo no toman las decisiones que le competen y se busca que dicha acción quede registrada de manera oficial.

Todas sus sentencias son vinculantes para los Estados Miembros y por tanto, para las personas e instituciones de la UE.

2.2.5 EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

El Tribunal de Cuentas Europeo fue creado por el Tratado de Bruselas (1975), pero empezó a funcionar hasta 1977, y fue elevado al rango de institución con el Tratado de Maastricht. Es la institución encargada de comprobar la recaudación de todos los ingresos, la ejecución de los gastos y la buena gestión del presupuesto.

El Tribunal está compuesto por un miembro, de cada país, designado por el Consejo, por un periodo de 6 años, que puede ser renovado. Los miembros eligen a su Presidente.

El Tribunal de Cuentas Europeo presenta, tanto al Parlamento como al Consejo, un informe sobre el presupuesto; lo que pueda llegar a influir en la aprobación o no del nuevo presupuesto.

Su principal función radica en comprobar que el presupuesto de la UE se ejecute de manera correcta. Sin embargo, de encontrar anomalías presupuestarias, el Tribunal de Cuentas Europeas no podrá emprender ninguna acción legal, ya que no

cuenta con facultades jurisdiccionales; por lo que su única opción es dar parte a la institución pertinente, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

2.3 LA UNIÓN EUROPEA Y LA SALUD PÚBLICA

La salud pública era vista con anterioridad como un ámbito exclusivo del Estado, sin embargo en fechas más recientes se le ha otorgado una visión más global. Hoy día, las amenazas a la salud no se encuentran localizadas en un punto geográfico que pueda ser aislado, el buen funcionamiento de programas concernientes a ésta no reside en la decisión de las naciones por sí solas. La salud pública debe ser atendida hoy en diversos sectores, la cooperación de distintos sujetos del ámbito internacional, tales como los Estados, las organizaciones internacionales o las empresas transnacionales; es el eje fundamental de una eficaz y real solución que no solo defienda sino que también promueva la salud pública.

Entendiendo lo anterior, los países miembros de la UE han establecido con el paso de los años lazos más estrechos que permitan el buen desarrollo de la salud pública de la región. Se ha buscado a través de la cooperación, fortalecer este aspecto tan importante de la vida humana, cuyo éxito depende cada vez más, de las acciones tomadas en conjunto.

El papel de la UE en materia de salud, desde un punto de vista jurídico se encuentra sustentado por el artículo 152 (antiguo Art. 129) del Tratado de la Comunidad Europea. El artículo a grandes rasgos, señala que todas las políticas y acciones tomadas por la CE deberán de garantizar la protección de la salud pública; además se fomenta la cooperación entre los Estados Miembros en éste ámbito para la mejor obtención de resultados, así mismo se favorece la cooperación con terceros países y con organizaciones internacionales. Por otro lado, se incluyen disposiciones específicas con las que la CE puede llevar a cabo acciones tendientes a la protección de la salud pública.

Para la UE, la defensa y el alcance de una buena salud no se reduce únicamente al ámbito de la salud pública “Una disposición concreta establece que «al definirse y ejecutarse todas las políticas y medidas de la Comunidad se garantizará un

alto nivel de protección de la salud humana», lo que significa que las propuestas presentadas en otros ámbitos esenciales de la actividad comunitaria (mercado interior, asuntos sociales, investigación y desarrollo, agricultura, política comercial y de desarrollo, medio ambiente, etc.) deberán fomentar de manera activa la protección de la salud.”⁸⁹ Esto es, se considera al ámbito de la salud dentro de un todo, y no se le aísla, sino más bien, se busca que las distintas actividades llevadas a cabo dentro de la UE no la afecten de manera negativa.

Respaldando esta concepción, la UE ha instaurado una “evaluación” mediante la que, distintos aspectos que aparentemente no tiene relación con el ámbito de la salud, pueden ser evaluados en función de las repercusiones ocasionadas sobre ésta. “La Evaluación del Impacto en la Salud (HIA, por sus siglas en inglés) señala los impactos potenciales de las políticas y las acciones en la salud y en la producción o prevención de enfermedades, incapacidad o muerte...HIA ha sido definido como una combinación de procedimientos, métodos y herramientas por las que una política, un programa o un proyecto pueden ser juzgados en términos de sus efectos potenciales en la salud de la población y en la distribución de esos efectos dentro de la población.”⁹⁰ Teniendo un panorama general del alcance que puede llegar a tener la salud en otros ámbitos de la UE, es necesario señalar las competencias que le corresponden a ésta en este tema.

En términos de salud, “la posición de la Comunidad no es idéntica a la de los Estados miembros; a diferencia de éstos, no gestiona servicios sanitarios o de asistencia médica, tarea que, con arreglo al Tratado, compete claramente a los Estados miembros. Su papel en el ámbito de la salud pública consiste en complementar la labor de los países de la Unión, añadir valor a sus acciones y, en particular, ocuparse de las cuestiones que éstos no pueden abordar independientemente. Las enfermedades contagiosas, por ejemplo, no respetan las fronteras nacionales, y lo mismo cabe decir de la contaminación atmosférica o de las aguas. Por todo ello, el Tratado atribuye a la

⁸⁹ Comisión Europea. “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la estrategia sanitaria de la Comunidad Europea”, Unión Europea, Bruselas, 16 de mayo de 2000, p. 3. En: http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2000/es_500PC0285.pdf Consultado en Junio de 2005.

⁹⁰ Comisión Europea. “Ensuring a high level of health protection. A practical guide”, Unión Europea, Luxemburgo, 17 de diciembre de 2001, en: http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/Documents/high_level_health_protection_en.pdf Consultado en Junio de 2005. De ésta cita en adelante, traducción propia.

Comunidad la importante responsabilidad de atajar los problemas sanitarios en el sentido más amplio.”⁹¹

Ya definido las competencias comunitarias en la salud, cabe resaltar que las instituciones juegan papeles distintos; mientras que la Comisión es la encargada de la aplicación del programa de salud, además desde 1993 de la creación de informes relativos a la integración de las exigencias en materia de protección de la salud en las políticas comunitarias; por otro lado, le compete al Consejo, en procedimiento de codecisión con el Parlamento, adoptar las iniciativas que fomenten la protección y mejora de salud. Además, la UE se vale de diversas agencias y organismos dentro de su propia estructura para velar por la salud tanto dentro de sus límites, como en algunos casos, fuera de ellos. También, se da gran importancia a la cooperación con los distintos organismos internacionales (como la OMS) y los países no miembros de la UE, para conseguir un programa más eficaz.

2.3.1 PROGRAMA DE SALUD

Los programas de salud implementados, se encuentran sustentados jurídicamente en el apartado del antes citado artículo 152; en el que se establecen las medidas a tomar a favor de la salud pública.

Los inicios de programas comunitarios en el ámbito de la salud podemos localizarlos en 1993 cuando la Comisión presentó una Comunicación sobre el marco de acción en el ámbito de la salud pública. Dicho documento reflejó la estrategia inicial para desarrollar las labores en esta materia. Sobre las bases establecidas en este marco, se acordaron ocho programas de acción sobre la promoción de la salud, la vigilancia de la salud, las enfermedades transmisibles, las enfermedades poco comunes, el cáncer, prevención de lesiones, la prevención de las drogas, así como las enfermedades relacionadas con la contaminación. Los programas estuvieron vigentes hasta el 31 de diciembre de 2002.

⁹¹ Comisión Europea. “Comunicación de la comisión al consejo, al Parlamento Europeo...” _ *Op.Cit.*, p:O its . 5

En la actualidad rige el “Programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública” (2003-2008), que fue aprobado el 23 de septiembre de 2002, por el Parlamento y el Consejo; y es hoy aplicado por la Comisión con la ayuda de un Comité compuesto por representantes designados por los Estados miembros de la UE.

Los tres principales objetivos a alcanzar por el antes mencionado proyecto son los siguientes:

1. proporcionar la información sanitaria requerida;
2. propiciar la rápida reacción ante riesgos sanitarios;
3. y fomentar la salud actuando sobre los factores determinantes de la salud.

Se plantea que los objetivos del programa sean alcanzados a partir de dos opciones:

- *Proyectos subsidiados.* Distintas organizaciones presentan proyectos a la Comisión, que a su parecer contribuyan a los objetivos planteados por el programa. De ser elegidos, se les proporciona ayuda económica para poder llevarlos a cabo. “...su contribución financiera en el marco de dicho programa se limitará, en principio, al 60% del total de los costes subvencionables de los proyectos retenidos. La Comisión determinará, caso por caso, el porcentaje máximo de la subvención a acordar. Sin embargo, y de forma excepcional, una cofinanciación de hasta el 80% de los costes subvencionables podría tenerse en cuenta en el caso en el que el proyecto presentara un considerable valor añadido y en el que además se involucrara de manera significativa a los nuevos Estados Miembros.”⁹²
- *Contratos públicos.* “La Comisión inicia procedimientos de adjudicación de contratos para la compra de servicios y suministros (por ejemplo, estudios específicos) en el marco del programa de salud pública. El coste de esos servicios y suministros se abona íntegramente al contratista seleccionado, con arreglo a los términos del contrato y a condición de que los resultados sean

⁹² Comisión Europea. “La Salud Pública: Programa 2003-2008. ¿Cómo participar?”, Unión Europea, en: http://europa.eu.int/comm/health/ph_programme/howtoapply/how_to_apply_es.htm, consultado en Junio de 2005

acordes con los objetivos establecidos por la Comisión. La Comisión es propietaria de los resultados.“⁹³

El presupuesto total de este programa asciende a 353, 77 millones de euros.⁹⁴

Para el mejor de desenvolvimiento del Programa de Salud, la Comisión creó el 15 de diciembre del 2004, un Agencia Ejecutiva. Se plantea para ella, un periodo de 6 años de funcionamiento (2005-2010). Con la Agencia Ejecutiva, se prevé una aplicación más eficaz del programa comunitario, gracias al alto nivel de conocimientos prácticos con el que contará, además de la constante colaboración con la Comisión.

2.3.2 AGENCIAS EUROPEAS ENCARGADAS DE LA SALUD

Además de la Agencia Ejecutiva, la UE ha creado un número importante de agencias de cooperación en el ámbito de la salud. A continuación las mencionamos:

- *Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CECE)*. El primer semestre de 2004, el Consejo y el Parlamento adoptaron la legislación pertinente para crear este centro. Se tiene planeado que esta agencia provea una aproximación estructurada y sistémica al control de enfermedades transmisibles y otras amenazas a la salud que afecten a la población de la UE. También, se estipula que el Centro realizará una vigilancia epidemiológica a un nivel europeo. El CECE comenzó a operar en Mayo del 2005.
- *Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA)*. Esta agencia se encarga de monitorear la situación y evolución del medio ambiente en Europa. Un punto interesante del AEMA es que contempla la participación de países no miembros de la UE.
- *Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías (OEDT)*. Esta agencia descentralizada fue establecida en 1993, pero comenzó a operar en 1995. Entre sus principales retos se encuentran: la recolección y análisis de datos, la mejora de los métodos de comparación de datos, la diseminación de datos e información; y la

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Comisión Europea. “La Salud Pública: Programa de Acción Comunitario en el ámbito de la salud pública”, Unión Europea, en : http://europa.eu.int/comm/health/ph_programme/budget/budget_es.htm consultado el 22 de junio de 2005

cooperación con las instituciones de la UE, agencias internacionales y países no miembros.

- *Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos (EMA)*. Esta agencia es un cuerpo descentralizado localizado en Londres. Sus principales responsabilidades son la protección y promoción de la salud pública y la salud de los animales a través de la evaluación y supervisión de los medicamentos para uso humano y animal.

- *Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA)*. Este es un organismo tripartita que involucra a los gobiernos, a los trabajadores y a los sindicatos. Se encarga de la reunión de información de los problemas relacionados con la seguridad y el trabajo.

- *Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA)*. Fue creado en el 2002 por el Parlamento y el Consejo, comenzando a ser operativo en el 2003. Se encarga de dar asesoramiento sobre asuntos que cuentan con un impacto directo o indirecto con la seguridad alimentaria.

2.4 LA UNIÓN EUROPEA Y SU LUCHA CONTRA EL TABAQUISMO

El tabaco, principalmente su versión manufacturada de cigarro, juega un papel importante no sólo dentro de la Unión Europea, sino del mundo entero como ya se trató con anterioridad en el primer capítulo.

En términos de salud pública “el tabaco es la principal causa de muertes evitables en la Unión Europea, responsable de más de medio millón de fallecimientos por año y más de un millón de muertes en Europa en conjunto. Se calcula que el 25 % de todas las muertes por cáncer y el 15 % de todas las muertes en la Unión Europea son atribuibles al tabaquismo.”⁹⁵ Además 13 millones de personas sufren hoy de enfermedades serias y crónicas debido al uso del cigarro.⁹⁶

⁹⁵ Comisión Europea. “Tabaco”, Unión Europea. En: http://www.eu.int/comm/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/tobacco_es.htm Consultado en Julio 2005.

⁹⁶ “Tobacco or health in the European Union. Past, present and future.” The Aspect Consortium & European Commission, Luxemburgo, Octubre de 2004, p.13 En: http://www.eu.int/comm/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco_fr_en.pdf Consultado en Julio de 2005. De ésta cita en adelante, traducción propia.

El tabaquismo no sólo representa un severo problema a la salud pública de la UE sino que merma de manera considerable los recursos económicos de los Estados, como consecuencia de las enfermedades derivadas de éste.

Por ejemplo, "...las enfermedades relacionadas con el tabaquismo le cuestan a los países de la UE entre 98 millones de euros y 130 millones de euros al año. El equivalente a entre el 1% y el 1.4% del PIB."⁹⁷ Esto sin mencionar, los gastos absorbidos por los mismos fumadores y/o sus familias.

Paradójicamente el tabaco es, sobre todo el cigarro, un producto importante del sector económico. Las cifras comerciales señalan, por ejemplo que en el periodo "2000-2002, la UE de los 15 importó en valor, 34.7% del comercio de tabaco sin manufactura en el mundo, pero sólo el 5.4% del tabaco manufacturado. Al mismo tiempo, las exportaciones de la UE de los 15 representan casi el 20% del tabaco manufacturado y el 7.6% sin manufactura a nivel mundial."⁹⁸ Y si se toma en cuenta que, tal como ya antes se mencionó, que "la cosecha global de tabaco tiene un valor aproximado de 20 miles de millones de dólares."⁹⁹, puede uno darse cuenta de la cantidad de dinero implicado en estas transacciones.

Por otro lado, aunque con un nivel de importancia representativo mucho menor, se encuentra el papel del tabaco en el ámbito laboral. En el año 2000 "el total estimado de empleos en ocupaciones relacionadas con el tabaco en los países de la UE era de 190,139. Esto representa el 0.13% del total de los empleos de la UE de los 15."¹⁰⁰

Además, aunque la pérdida de ganancias para el Estado es señalada en muchas ocasiones como una consecuencia negativa a una prohibición extensiva de los cigarros dentro de determinado país, "en la mayoría de los países de la UE los impuestos al cigarro no representan una porción significativa del presupuesto estatal y la porción de la recolección total de impuestos es pequeña (entre el 1 y el 5%...) la única excepción

⁹⁷ "The EU and its fight against tobacco: questions and answers", Comunicados de prensa, UE, 1 de marzo de 2005. MEMO/05/69. En: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleaseAction.do?reference=MEMO/05/69&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr> Consultado en Julio de 2005.

⁹⁸ "Tobacco or health in the European Union..." *Op.Cit.*, p. 71.

⁹⁹ J. Mackay and M. Eriksen, *Op.Cit.*, p.46

¹⁰⁰ "Tobacco or health in the European Union..." *Op.Cit.*, p. 72.

es Grecia, donde el impuesto al cigarro representó cerca del 9% del total de los ingresos de los impuestos del gobierno en 1999”¹⁰¹

La compleja paradoja entre los daños ocasionados a la salud por el tabaquismo y los beneficios económicos derivados del tabaco, a través del comercio, el empleo y los impuestos (abordados más adelante); plantea a los Estados de la Unión un gran conflicto y una gran interrogante: ¿A qué otorgarle más peso, al ámbito social o al económico? A pesar de existir aun hoy día una gran ambivalencia en este tema, los avances en la lucha contra el tabaquismo dentro de la Comunidad, han resistido los embates de aquellos que abogan por los intereses económicos. E incluso la conjunción del ámbito económico y el social, a través de un incremento a los impuestos al tabaco, ha representado una herramienta eficaz en la lucha contra este problema de salud pública.

2.4.1 ACCIONES COMUNITARIAS PARA EL CONTROL DEL CONSUMO DEL TABACO

La creciente ampliación de facultades de la Comunidad hacia ámbitos distintos al económico, y el interés de ciertos grupos de transformar a la unión en un ente más social al observar las enormes potencialidades que podría proporcionar el trabajo en equipo, hacen que la atención se centre en otros temas importantes para los Estados miembros, por ejemplo: el consumo del tabaco.

El inicio de la lucha anti-tabaco a nivel comunitario, se da con el establecimiento del primer plan del Programa Europeo contra el Cáncer. En la reunión del Consejo de 1985, éste instó a la Comisión al lanzar un programa contra el cáncer. Como respuesta a dicha propuesta, el año siguiente se conformó un Comité de expertos en el tema y la Comisión instauró una fuerza de tarea, creando ambos un plan de acción. Dentro de del primer plan (1987-1989) se buscó en el ámbito del tabaco el intercambio de información en la lucha contra el tabaquismo. Ante ello se instituyó un servicio de

¹⁰¹ *Ibid.* p. 85

información de tabaco; bajo la responsabilidad del Buró Europeo para la Acción de la Prevención del Tabaquismo (BASP, por sus siglas en inglés).

El segundo plan del programa (1990-1994) financió pequeños proyectos para la prevención del tabaquismo. Con el tercer plan de acción (1996-2002) se da un avance considerable; creándose la Red Europea para la Prevención del Tabaquismo (ENSP, por sus siglas en inglés) y la Red Europea de los Jóvenes y el Tabaco (ENYPAT, por sus siglas en inglés).

Por otro lado, el Consejo estableció en 1993 el Fondo Comunitario para la Investigación e Información sobre el Tabaco (conocido como el Fondo). En un principio, y hasta el año 2001 el Fondo financió proyectos para desarrollar nuevas variedades de tabaco y de su cultivo, de usos alternativos de la hoja del tabaco y cosechas alternativas a éste. Desde el 2002 ha financiado proyectos destinados a ayudar a los cultivadores de tabaco a cambiar a otra cosecha o actividad. Y a últimas fechas ha apoyado proyectos enfocados en ampliar el conocimiento público de los efectos nocivos del tabaco.

Bajo esta perspectiva el Fondo apoyó la primera campaña anti-tabaco de la UE llamada “Feel free to say no”. La campaña inició en el 2002, concluyendo en el 2004; se encargó de divulgar los efectos nocivos del tabaco, enfocándose en los jóvenes de 12 a 18 años. La segunda campaña llamada: “Help: for a life without Tobacco”, lanzada el 1 de marzo del 2005 y con duración al 2008, es también apoyada por el Fondo.

Los avances entre ambas campañas son importantes; por un lado el espectro de personas incluidas se amplía; incluyendo la segunda campaña a personas de hasta 30 años. Además, el presupuesto destinado se elevó también. La campaña Feel free... tuvo un presupuesto de 18 millones de euros, mientras que la de Help... tendrá uno de 72 millones de euros.¹⁰²

Subsiguientes campañas tendrán que buscar apoyo financiero en otros lugares porque el Fondo llegará a su fin en el 2008 como parte de la decisión de la comunidad de abolir los subsidios a la producción del tabaco.

Además de las campañas antes mencionadas, la Unión Europea ha introducido con el paso del tiempo en su sistema legal diversos elementos que han permitido una

¹⁰² “The EU and its fight against tobacco...”, *op.cit.*

lucha real contra el tabaquismo. Es importante señalar en este punto que la base legal de las directivas adoptadas por el Consejo y el Parlamento, es distinta a la utilizada para los programas de salud.

Como ya antes se mencionó los programas de salud pública implementados por la Unión Europea se encuentran sustentados en el artículo 152 referente a la salud pública. A pesar de que a primera vista el antes mencionado artículo es el elemento legal más obvio en el ámbito de la lucha contra el tabaquismo, éste mismo limita la capacidad de acción comunitaria en cuestiones de salud pública a ámbitos bien definidos, imposibilitando la armonización y coordinación de leyes nacionales de materias tan importantes como el tabaquismo.¹⁰³

Por ello, la legislación sobre el control del tabaco, ha tenido que buscar otro sustento. Para implementar las directivas, regulaciones, recomendaciones, etcétera, de este tema son varios los posibles artículos a utilizar como base legal; tal es el caso del Art. 32 del CE (agricultura), del Art. 93 (impuestos), del Art. 133 (política comercial común), del Art. 137 (protección a los trabajadores) y del Art. 153 (asuntos del consumidor). Sin embargo, el artículo más utilizado en éste ámbito ha sido el Art. 95 de la CE, referente al Mercado Interior.

Los Estados Miembros contemplan dentro de sus políticas nacionales ciertas regulaciones referentes al tabaco, que en términos comerciales, representan un impedimento a la libre circulación de dicho producto en el territorio intra-europeo. La armonización necesaria de dichas leyes nacionales, para asegurar la eficacia del mercado interior (avalada en el Art.95), ha ofrecido a los preocupados y ocupados de la legislación anti-tabaco un campo de acción legal, sobre el cual implementar medidas legalmente vinculantes tanto a los Estados miembros como a diversos actores del ámbito del tabaco, por ejemplo, la industria tabacalera.

¹⁰³ “El artículo 152 de la CE establece la obligación a la Comunidad de asegurar un alto nivel de protección a la salud en todas sus políticas y a cooperar en las políticas de salud con las instituciones internacionales. También les requiere a los Estados Miembros coordinar sus políticas y programas de salud. Éste artículo sirve también como base legal de la llamada “ley suave”, resoluciones y recomendaciones sobre las políticas de salud pública que establecen guías para los Estados Miembros pero que no son legalmente vinculantes. Sin embargo el artículo 152 (4) excluye explícitamente la armonización de leyes y regulaciones de los Estados Miembros que no hagan referencia a productos sanguíneos, órganos y a los campos veterinarios y fitosanitarios, donde el objetivo sea la protección de la salud pública.”

“Tobacco or health in the European Union...” *op.cit.* p.100.

La armonización de las leyes nacionales referentes a cuestiones relacionadas con el tabaco, ha sido en la mayoría de los casos muy favorecedora en cuanto a los avances legislativos a nivel comunitario. Regulaciones antes inexistentes en varios países en cuanto al control del tabaco, sobre todo lo referente a los cigarros; se han implementado gracias a dicha acción.

Y a pesar de que en términos generales el saldo ha sido positivo, no puede dejarse de lado el considerar que en ciertas ocasiones el actuar a nivel comunitario ha limitado acciones más contundentes en planos nacionales. Algunos países, por ejemplo Suecia y Finlandia contaban con leyes más estrictas concernientes al etiquetado, sin embargo, al entrar a la UE tuvieron que armonizar estas con las existentes a nivel comunitario; retrocediendo por ende, en su actuar antitabaco. No obstante, creemos que a pesar de casos como éste la acción a nivel comunitaria ha fortalecido, más que debilitado, la batalla en contra del consumo del tabaco.

Las aportaciones legales de la Unión Europea a la lucha contra el tabaco, en especial de los cigarros, comenzaron en el año de 1989.¹⁰⁴ Dicho año fue sumamente fructífero, ya que se crearon numerosas directivas, que servirían de ejemplo a sus sucesoras.

En primer término se da una resolución el 18 de agosto sobre la prohibición de fumar en los lugares de trabajo. Preparando el camino para que meses después se diera la adopción de la Directiva 89/654/CEE (30 de noviembre) relativa a las disposiciones mínima de seguridad y de salud en los lugares de trabajo. Dentro de ella, aunque sin ser su tema principal, se busca la implementación de medidas adecuadas para la protección de los no fumadores en los lugares destinados al descanso en los lugares de trabajo.

En este año, se implementó también la directiva conocida como Televisión sin fronteras (Directiva 89/552/CEE del 3 de octubre de 1989). La importancia de dicha directiva radica en que prohibió cualquier forma de publicidad televisiva de los productos del tabaco (en su artículo 13). Además vedó la posibilidad de que cualquier persona física o moral cuya principal actividad fuera la manufactura o venta del tabaco, patrocinará algún programa de televisión (artículo 17, punto 2).

¹⁰⁴ Para consultar un resumen sobre el control de tabaco en la Unión Europea ver Anexo 3

Por último se instaura la Directiva 89/622/CEE (del 13 de noviembre) relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias, y administrativas de los Estados Miembros en materia de etiquetado de los productos del tabaco y la prohibición de poner en el mercado determinados tabacos de uso oral. Esta directiva fue modificada en 1992 por la Directiva 92/41/CEE, en la que se requiere la introducción de advertencias en el etiquetado de los cigarrillos y se prohíbe el tabaco oral dentro de la Comunidad (con la excepción de Suecia, en donde su uso era ampliamente difundido).

Ya introducidas regulaciones en cuestiones de etiquetado y publicidad en 1990, la Directiva 90/239/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros respecto al contenido de alquitrán de los cigarrillos; se enfocó a limitar la cantidad de alquitrán permitido en los cigarrillos comercializados a partir del 31 de diciembre de 1992.

En la Directiva 92/85/CEE (19 de octubre de 1992) relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia, se trata de nueva cuenta, aunque de manera vaga, el uso del tabaco en el trabajo.

También se establece en este año el Reglamento CEE 2075/92 (del 30 de julio) en el que se plantea la organización común de mercados en el sector del tabaco crudo. Dicho reglamento sería modificado años después por el Reglamento CE 1639/98 (20 de agosto de 1998).

La Resolución del Consejo del 26 de noviembre de 1996 sobre la reducción del consumo del tabaco en la Comunidad Europea, presentó estrategias recomendadas, que aunque no son legalmente vinculantes, sirven como guía para los Estados Miembros.

Al año siguiente, la Directiva Televisión sin fronteras de 1989 es levemente modificada por la Directiva 97/36/CE (del 30 de junio de 1997) "Sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativos al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva".

La siguiente directiva en el ámbito de la publicidad no correría la misma suerte que su antecesora. En 1998, la hasta ahora fructífera carrera legislativa antitabaco

sufriría un revés con la anulación de una directiva bastante audaz. Si bien con anterioridad se habían ya desafiado ante la Corte otras directivas, fue ésta la primera ocasión en que el fallo resulto adverso a ésta.¹⁰⁵ Así pues, la Directiva 98/43/CE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de publicidad y patrocinio de los productos del tabaco, fue impugnada por la República Federal de Alemania el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. En el asunto C-376/98 (República Federal de Alemania contra el Parlamento Europeo y Consejo de la UE), la Directiva fue anulada en el 2000, ya que el Tribunal dictaminó que no representaba ningún beneficio para el Mercado Interior, otorgando no obstante, esperanzas a una futura directiva con un planteamiento modificado.

Con el Reglamento CE 1648/2000 (25 de agosto del 2000) se señalan las disposiciones para la aplicación del Reglamento CEE 2075/92 en lo referente al Fondo Comunitario del Tabaco.

En el 2001, se aprueba una Directiva muy importante, esta es la Directiva 2001/37/CE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco (del 5 junio del 2001). Ésta directiva instaura una mayor reducción del alquitrán, además limita también el contenido de nicotina y de monóxido de carbono. Estas reducciones se tuvieron que aplicar dentro de la comunidad a más tardar el 1 de enero del 2004 y para los cigarros destinados a la exportación se implementarían a más tardar el 1 de enero de 2007. Además las tabacaleras deberán publicar dichos niveles en los costados de los paquetes de cigarros.

Esta directiva le exige a los fabricantes e importadores señalar los ingredientes utilizados en los cigarros a las autoridades competentes de los Estados Miembros. Prohibió además el uso de términos que pudieran propiciar malas interpretaciones en los consumidores en cuanto al daño ocasionado por el cigarro en

¹⁰⁵ En "Tobacco or health in the European Union..." *Op.Cit* p. 101 Se puede consultar una tabla de los casos presentados ante la Corte para anular las directivas.

cuestión, tales como “mild” o “light” (esto se implementó el 30 de septiembre de 2003); y la de la venta de ciertos tipos de tabaco oral.

Se requirieron también advertencias más visibles y llamativos sobre los daños a la salud. Un punto muy importante de esta directiva es que contempla una “cláusula de revisión” en su artículo 11 a reserva de nuevos descubrimientos científicos. Esto es que la Directiva se reserva futuras acciones derivadas de nuevos descubrimientos, y solicita también (artículo 6) la consideración de los efectos indirectos ocasionados por los ingredientes del cigarro (tales como la adicción).

Tomando en cuenta las recomendaciones otorgadas por el Tribunal al anular la Directiva 98/43/CE, se aprueba su sucesora en el año 2003. La Directiva 2003/33/CE, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros en materia de publicidad y de patrocinio de los productos del tabaco (del 26 de mayo). Dicha directiva impide la publicidad en prensa y otros medios impresos, radio, servicios de la sociedad de la información. Además, prohíbe el patrocinio del tabaco en actividades o eventos transfronterizos, tales como el de la Fórmula Uno. Quedan fuera de esta directiva la publicidad en cines y espectaculares; así como el productos utilizados en el mercadeo (por ejemplo, los ceniceros). La Directiva plantea que las sanciones a quienes infrinjan dicha directiva serán impuestas por los mismos Estados.

Tanto Alemania y Luxemburgo como el Circuito de Carreras de Nürburgring intentaron detener dicha Directiva, enviando el asunto el primero al Tribunal de Justicia de la CE y el segundo a la Corte de Primera Instancia. No obstante Luxemburgo desistió en su intento en abril del 2006 y el caso presentado por Alemania fue desechado a finales del mismo año.

En el 2003, se presenta también la Recomendación 2003/54/CE relativa a la prevención del tabaquismo y a una serie de iniciativas destinadas a mejorar la lucha contra el tabaco; así como la Decisión 2003/641/CE (del 5 de septiembre) que trata sobre el uso de fotografías en color u otras ilustraciones como advertencias sanitarias en los envases del tabaco.

La acción más reciente es la Decisión de la Comisión del 12 de abril de 2006 C(2006)1502, mediante la cual se modifica la Decisión C(2005)1452 referente a la

biblioteca de documentos fuente seleccionado que contienen fotografías u otras ilustraciones para cada uno de las advertencias adicionales enumeradas en el anexo de la Directiva 2001/37CE.

A grandes rasgos, estas son las principales directivas y recomendaciones instauradas en el plano comunitario en contra del consumo del tabaco, principalmente en su versión manufacturada de cigarro.

CONVENIO MARCO DE LA OMS PARA EL CONTROL DEL TABACO

La lucha anti-tabaco de esta región no sólo se ha conformado en el frente nacional y en el de la UE; sino que se ha buscado apoyar dimensiones más amplias que permitan la conjunción de programas y legislaciones en un plano mundial. La UE ha trabajado de la mano con la OMS en el que ha sido el proyecto más ambicioso en la lucha contra el tabaquismo a nivel mundial; apoyando y fortificando de esta manera, las medidas tomadas a su interior.

En el ámbito de la OMS se han adoptado casi 20 resoluciones en cuestión al tabaco. No obstante su falta de vinculación jurídica, coarta resultados significativos en un plano mundial. Por lo que buscando un elemento en el plano internacional que pudiera ser un arma eficaz en la lucha contra el tabaquismo, a la vez que creará una vinculación jurídica a los Estados, la 52ª. Asamblea Mundial de la Salud de 1999 plantea la necesidad de crear un Convenio Marco en el ámbito del control del tabaco. Para el año 2000 se comienzan las negociaciones en el Órgano de Negociación Intergubernamental.

Después de arduos años de negociación, en la que lo mismo intervinieron los Estados miembros de la OMS así como numerosas organizaciones civiles; durante la 56ª Asamblea del 21 de mayo de 2003 se adoptó por unanimidad el primer tratado de salud pública internacional, conocido como el Convenio Marco de la OMS para el control del Tabaco.

El siguiente paso a seguir era la firma y ratificación o confirmación oficial para que pudiese entrar en vigor. “Para el martes 29 de junio de 2004, cuando vencía el plazo para la firma del Convenio, había 168 signatarios y 23 Partes Contratantes. Casi

el 90% de los Estados Miembros han firmado el Convenio Marco dentro del año siguiente a la fecha de apertura a la firma, por lo que éste se ha convertido en uno de los tratados más rápidamente aceptados del sistema de las Naciones Unidas.¹⁰⁶

Con la ratificación y firma de los primeros 40 países miembros el Convenio Marco de la OMS para el control de Tabaco, este entró en vigor el 27 de febrero de 2005.

El objetivo de este convenio y sus protocolos es, tal como lo establece su artículo 3º: "...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."¹⁰⁷

De los puntos más importantes de este Convenio Marco son el de la reglamentación del contenido de los productos del tabaco (Art.9), de la divulgación de la información sobre los productos del tabaco (Art.10), del empaquetado y etiquetado (Art.11) y de la publicidad, promoción y patrocinio del tabaco (Art. 13).

Todos ellos, puntos ya abordados en las diferentes directrices implementados en la Unión Europea, que junto con este Convenio Marco contribuirán en la lucha eficaz contra el consumo del tabaco. El gran reto esta en que aún y cuando la Comunidad Europea en su conjunto dio la confirmación oficial el 30 de junio del 2005; y aún cuando la mayoría de los Estados Miembros han ratificado, aprobado o aceptado (todos con el mismo significado jurídico internacional); para el 23 de noviembre del 2006 de la UE de los 15 Italia no lo había ratificado; y de los 12 miembros más recientes la República Checa tampoco.¹⁰⁸ Por lo que es necesario que estos países realicen esta ratificación

¹⁰⁶ Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre el Convenio marco de la OMS para el control del tabaco. "Situación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco", Organización Mundial de la Salud, 13 de enero de 2005, p.1 en: http://www.who.int/gb/fctc/PDF/igwg2/FCTC_IGWG2_6-sp.pdf Consultado en octubre de 2005.

¹⁰⁷ Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, OMS, 2003. http://www.who.int/tobacco/framework/fctc_es.pdf Consultado en Octubre de 2005.

¹⁰⁸ Para consultar el status actualizado del Convenio Marco visitar la página: <http://www.who.int/tobacco/framework/countrylist/en/index.html> Consultado en Enero de 2007.

para que las acciones contempladas por este Convenio tengan una cobertura total dentro de la UE.

2.4.2 LA CONTRADICCION: AGRICULTURA Y TABACO

Una de las principales contradicciones de la UE en su lucha contra el tabaquismo, es la designación de subsidios a la producción de tabaco, a través de la Política Agraria Común (PAC). A manera de antecedente, los principios de la PAC se establecieron en la Conferencia de Stresa de 1958; posteriormente se adoptaron los mecanismos por los entonces seis miembros de la Comunidad, deviniendo en 1962, su entrada en vigor junto con el Tratado de Roma referente a la CEE. La PAC recibe su financiamiento a través del Fondo de Guía y Garantía de la Agricultura Europea (FGGAE), creado en 1962.

“La PAC engloba un paquete de reglas y mecanismos que regulan la producción, el comercio y el procesamiento de los productos agrícolas en la Unión Europea (UE), con una creciente atención al desarrollo rural. Dentro de las políticas de la Unión Europea, se considera a la PAC como una de las más importantes, adjudicándose el 45.2% del presupuesto de la UE en 2002. La mayor parte de este presupuesto (90%) se gasta actualmente en subsidios para los agricultores, mientras que un 10% se usa en medidas de desarrollo rural.”¹⁰⁹

Dentro del esquema de subsidios, el tabaco “...se ha convertido en la cosecha que recibe un apoyo más intenso, en términos de euros por hectárea...El tabaco es cultivado en ocho Estados Miembros [UE de los 15]: Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, España y Portugal. Los más importantes son Grecia e Italia, que juntos producen cerca del 75% del total de la UE (alrededor de 350,000 ton. por año). A pesar de los gastos implicados (963m euros en el 2002), el tabaco representa

¹⁰⁹ Liselotte Schäfer E. “Public Health aspects of the EU Common Agricultural Policy Developments and recommendations for change in four sectors: fruit and vegetables, dairy, wine and tobacco.” National Institute of Public Health, Suecia, 2003, p.15 en http://www.fhi.se/upload/PDF/2004/English/eu_inlaga.pdf consultado en Octubre de 2005. De ésta cita en adelante, traducción propia.

una pequeña proporción del total agrícola de la UE –en promedio un 0.4%.¹¹⁰ Por lo que resulta increíble, no solo en términos de salud pública, sino inclusive en términos comerciales, que se le continúe otorgando tal apoyo a la producción del tabaco.

Apoyo que en lugar de disminuir, ha ido aumentando con el paso de los años. “...la cantidad de tabaco producido con subsidios ha sido estable entre 1993 y 2001 con 340 000 toneladas y los subsidios anuales se han incrementado de 723 a 953 millones de euros durante ese periodo.”¹¹¹

En un principio se buscaba que dicho subsidio propiciara a “...los agricultores a cosechar valiosas variedades comerciales de tabaco para reducir las importaciones y garantizar el ingreso de los agricultores. Esta política ha fallado en adaptar la producción a la demanda o en reducir las importaciones, ya que la mayoría de la producción de la tabaco de la UE es de un bajo valor comercial.”¹¹² A tal punto que la UE es considerada la mayor importadora de tabaco, ya que la producción de la mayor parte del tabaco europeo es de tan baja calidad, que no se consume al interior sino que se destina más bien a la exportación. Los subsidios a este producto no solo envían mensajes contradictorios tanto dentro como fuera de la Comunidad, sino que se está apoyando la producción de un producto de ínfima calidad que termina en países del Este de Europa y del Norte de África, que cuentan con pocas regulaciones y sus capacidades son limitadas para hacer frente a los problemas ocasionados por el tabaco.

Ante esta situación, ¿cuáles han sido las reacciones? En el ámbito agrícola, “recientemente, la UNITAB [Unión Internacional de Cultivadores de Tabaco], la organización de productores, publicó un <<papel verde>> sobre el tabaco, en el que se dedicaron dos hojas a <<la protección del consumidor y la salud>> Se hace un reconocimiento de los <<estragos de la adicción del tabaco en la salud de los consumidores>>. Sin embargo, el texto salta inmediatamente después a la defensa del tabaco como un producto legal, que contribuye con sumas substanciales de ingresos por concepto de impuesto cada año.”¹¹³

¹¹⁰ “Tobacco Farming in Europe”, Campaign for a smoke-free Europe, en: http://www.eph.org/IMG/doc/Tobacco_Reform_Commentary_5.doc consultado en Octubre de 2005. De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹¹¹ Liselotte Schäfer Elinder. *Op.cit.* p.11

¹¹² *Íbidem.*

¹¹³ “Tobacco Farming in Europe”, *Op.C it.*

La PAC, por su parte, en su conjunto ha sido objeto de reformas fundamentales desde el año de 1992. En dicho año, en el ámbito de la producción de tabaco, se lanzó un paquete de reformas que a grandes rasgos limitó la producción, se instauraron cuotas con las que se establecía el no pago de subsidios a producciones excedentes y se terminaba con los subsidios a la exportación y los de intervención (en los que se compraba el tabaco que no podía ser colocado en el mercado) y se creó el Fondo de Investigación e Información del Tabaco (TRIF, por sus siglas en inglés).

A pesar de las reformas implementadas, los resultados fueron muy pobres y como ya antes se mencionó el presupuesto designado al subsidio del tabaco incluso se incrementó. En 1998, bajo la Regulación del Consejo no. 1636/98, se ajustó el sostén dado a los agricultores modificando el apoyo de acorde a la calidad del tabaco y se intentó por primera vez (de manera fallida), la compra a los cultivadores de su producción a cambio de que cambiaran el tabaco por otro producto agrícola. También se estableció el Fondo Comunitario del Tabaco, que habría de sustituir al TRIF.

Lo rescatable de este segundo paquete de reformas es que por un lado comenzó a designarse una mayor proporción del presupuesto a la investigación e información a través del Fondo Comunitario del Tabaco. Por otro lado, se incentivó el cambio de cultivos entre los agricultores del tabaco. Lo que nos parece, una muy buena solución. Sin embargo el apoyo a ésta, en términos presupuestales ha sido muy limitada. En el 2002 fue de 9 millones de euros y en el 2003, 13.5 millones. “La Comisión ha establecido un máximo de 300 000 euros por productor, lo que significa sólo 30 productores en el 2002 y 45 en el 2003. Dado que existen cerca de 135,000 productores en la UE, con 10 países esperando adherirse; se requerirían 2000 años para reducir de manera significativa este sector con esta proporción.”¹¹⁴

La más reciente y radical reforma de la PAC se decidió en el Consejo de Luxemburgo (26 de junio de 2003). La reforma de la PAC del 2003, que fue configurándose con el paso de los años, encuentra en la Agenda 2000, gran parte de sus bases.

La Agenda 2000 estableció como objetivos:

- mejorar la competitividad del sector agrícola,

¹¹⁴ Liselotte Schäfer Elinder . *Op.cit.* p.81

- garantizar la seguridad alimenticia y su calidad,
- estabilizar los ingresos de los agricultores europeos,
- beneficios ambientales,
- mejorar el panorama rural y
- apoyar la competitividad de las áreas rurales a través de la Unión.

En la búsqueda de estos objetivos, la reforma del 2003 de la PAC se basa en dos pilares: la disociación y la introducción del régimen del pago único. Se rompe pues, con el esquema de pago del subsidio. Con anterioridad la ayuda estaba ligada a la producción; esto es, entre más producía el agricultor, más subvenciones recibía. Con la nueva reforma se adopta el esquema de “decoupling” o “disociación” con el que se rompe la vinculación ayuda-producción, designándose de esta manera un pago a los agricultores que contribuya a su estabilidad económica, independientemente de sus niveles de producción.

Por otro lado, “el pago único es una ayuda a la renta de los agricultores, un pago único calculado en función de los derechos de éstos tomando como base el período de referencia histórico 2000-2002 (con excepción de los nuevos países miembros). El objetivo principal de este pago es garantizar una mayor estabilidad de ingresos a los agricultores. Éstos pueden decidir lo que quieren producir sin perder las ayudas, adaptando la oferta y la demanda.”¹¹⁵

No obstante, dichas reformas no afectarían a ciertos productos tales como el algodón, el aceite de oliva o el tabaco. Aunque con anterioridad, en el Consejo Europeo de Goteborg (Mayo 2001) ya se había discutido la contradicción entre el apoyo al tabaco y las preocupaciones originadas del consumo de este, no se llegó a un acuerdo por que también se abordaron las posibles consecuencias que se originarían en las regiones dependientes de la producción del tabaco, en el caso de eliminar los apoyos a éste.

El apoyo al tabaco ha presentado pues, una gran disyuntiva en el seno de la UE. A pesar de ello, en Abril de 2004, el Consejo implementando la segunda fase de la

¹¹⁵ “Agricultura: marco general. Pago único por explotación”. SCADPlus, UE, en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l11089.htm> Consultado en Octubre de 2005.

reforma 2003, adopta una serie de modificaciones al esquema de subvenciones de los productos no contemplados en ese año, incluido el tabaco.

Se plantea que para el 2010 la disociación el ámbito del tabaco deberá ser total. Para ello, los Estados pueden adoptar un periodo de transición de cuatro años. Comenzando en el año del 2006, al menos 40% de lo destinado en ayudas directas deberá pasar a formar parte del pago único. Además, el 60% (como máximo) puede seguir siendo destinado en forma de ayuda a la producción. Por otro lado, se estipula que de la ayuda proporcionada al tabaco, se deberá destinar un 4% al Fondo en el 2006 y un 5% en el 2007.¹¹⁶

Así pues, se plantea que para un futuro la ayuda destinada aún presente al cultivo del tabaco, no se otorgue de manera directa. Ciertamente se plantean reformas en las que no se otorgará un apoyo al excedente y bajo las cuales, se influirá en la producción de un tabaco de más alta calidad; pero la producción de éste aun será en parte subvencionada por los países de la Unión.

Si la UE pretende enviar un mensaje claro a la lucha contra el tabaquismo en términos de salud pública de la región, es necesario que las acciones destinadas a la eliminación de apoyos a la producción del tabaco se lleven a cabo lo más pronto y de la manera más eficaz posible. De no hacerlo, la UE se expone a ser juzgada por su ambivalencia y por ende, a perder cierta calidad moral como crítica del tabaco y su consumo.

2.4.3 LOS IMPUESTOS AL CIGARRO

Una de las principales herramientas señaladas en el Convenio Marco de la OMS, en la lucha contra el tabaquismo es el aumento en los impuestos al cigarro.¹¹⁷ Por demás

¹¹⁶ “Mercados de productos agrícolas: Tabaco”. SCADPlus, UE, en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l11095.htm> Consultado en Octubre de 2005.

¹¹⁷ La eficacia de esta medida depende en gran parte del país en el que es aplicada. Por lógica, en aquellos países en donde el alza de precios merme de manera considerable la economía del consumidor, el aumento de impuestos será una herramienta muy eficaz. Pero, en aquellos países en los que el precio de cigarro, no reporte mayor problema para los consumidores, esta medida verá reducido su campo de acción. Por ejemplo: “A pesar de los esfuerzos recientes de utilizar los impuestos al cigarro como una herramienta de salud pública, los cigarros en Europa son bastante asequibles. Convirtiendo los precios del 2001 a minutos promedio de trabajo necesario al rango promedio de salario para comprar

polémica, esta medida se enfrenta a constantes críticas, sobre todo de la industria tabacalera, que señala que el aumento en los impuestos es directamente responsable del contrabando de cigarrillos.

Los impuestos al cigarrillo, conjugan en sí la unión entre el ámbito económico, por cuanto que representan un beneficio monetario al Estado; y el ámbito social, por que contribuyen a la disminución del consumo y hasta cierto punto a la disuasión de ciertos grupos, como lo son los jóvenes consumidores.

En una región como lo es la UE, en la que la movilidad de los productos y las personas es por mucho, más sencilla que en otras partes del mundo, la disparidad de los impuestos ha ocasionado problemas en la lucha anti-tabaco. Y plantea una vez más a los países de la Comunidad la necesidad de establecer un punto de acuerdo en este aspecto, que permita un programa integral contra el tabaquismo.

“La región europea tiene una larga historia de regulación de la producción, venta, uso, comercio y precio del tabaco. Por décadas, el principal objetivo de la regulación era generar ganancias públicas y proteger a los productores y manufacturadores nacionales de tabaco. Es solo recientemente que la regulación ha sido orientada, al menos en parte, hacia la reducción de las consecuencias a la salud del uso del tabaco.”¹¹⁸

Actualmente a los productos del tabaco en Europa se les aplica un impuesto sobre el consumo específico, ya sea del tipo ad valorem o a través de un impuesto específico; además de un impuesto al valor agregado (IVA)

un paquete de cigarrillos Marlboro, revela que un fumador necesita trabajar a lo mucho de 30 a 40 minutos (países Escandinavos, RU e Irlanda) para adquirir un paquete de Marlboro. Sin embargo, en la mayoría de los Estados Miembros de la UE de los 15, se requiere sólo de 18 a 25 minutos de trabajo para comprar un paquete de cigarrillos y en Suiza y Luxemburgo solo de 12 minutos”.

“Tobacco or health in the European Union...” *Op.Cit.*

No obstante, a pesar del relativo bajo nivel de correspondencia entre horas de trabajo/precio de cigarrillo, el aumento de los impuestos si es considerado por las empresas tabacaleras como una de las principales razones por las que su mercado disminuye. En el Reporte Anual del 2004 de Altria (grupo al que pertenece Philip Morris International) señala que: “El volumen de envío decreció un 19.5% en Francia debido al incremento del impuesto implementado desde Enero del 2003...En Alemania el volumen decayó, reflejando un mercado menor de cigarrillos, debido principalmente al aumento del impuesto...”. “Altria Group, Inc. 2004 Annual Report”, Altria, 2004, 88pp. En: http://www.altria.com/download/pdf/investors_2004_ANNRpt_FinancialReview_Section5.pdf Consultado en Enero de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹¹⁸ “Tobacco or health in the European Union...” *Op.Cit* p. 78

¿Cuáles son las diferencias entre el impuesto ad valorem y el impuesto sobre consumo específico? ¿Cuáles son sus ventajas y desventajas? En un primer término, “la ventaja del impuesto ad valorem es que se mantiene al nivel de la inflación de precios global. El resultado es que tanto los precios del cigarro como los ingresos del impuesto al tabaco son automáticamente catalogados por la inflación. La desventaja de los precios ad valorem es su vulnerabilidad a las estrategias de precio de las industrias. Los fabricantes pueden disminuir su responsabilidad con el impuesto reduciendo los precios de sus productos...lo que puede tener impactos negativos en las ganancias del Estado.”¹¹⁹

En contraposición “la ventaja del impuesto sobre consumo específico es que es mucho más difícil de evadir en comparación con el impuesto ad valorem. Esto hace que la recolección de impuestos dependa mucho menos de las decisiones de las industrias. Una tasa específica, aplicada tanto a tabaco barato como caro, inducirá a los consumidores a mejorar su elección de cigarrillos, porque baja el precio relativo de los cigarrillos de alta calidad. Una desventaja de una tasa específica es que, a diferencia de la tasa ad valorem, sus ganancias no cambian con el nivel de precios. Para evitar este efecto, la tasa específica puede ser ajustada periódicamente para cambios en el índice general de precios.”¹²⁰

La diferencia entre ambos esquemas del impuesto al consumo específico ocasiona una desigualdad en los precios bastante considerable. “A pesar de la cercanía de los impuestos relativos al cigarro (particularmente en la UE de los 15), los impuestos absolutos varían de manera considerable. En Diciembre de 2003 los Estados de la UE de los 15 que favorecían impuestos específicos asignaron un impuesto promedio de 3.32 euros por paquete, y los Estados de la UE de los 15 que favorecían impuestos ad valorem asignaron un impuesto promedio de 2.31 euros por paquete de cigarrillos. Esto se refleja, en el precio promedio de los cigarrillos en los Estados, que eran respectivamente de 4.31 euros y 3.15 euros por paquete a finales de 2003. Los precios de los cigarrillos en la nueva UE de los 10 varían desde 0.52 euros por

¹¹⁹ *Íbid.* p. 77

¹²⁰ *Íbidem.*

paquete en Letonia a 3.03 euros por paquete en Malta.”¹²¹ Dicha disparidad dificulta la ejecución de las políticas de salud pública tanto en un plano nacional como intra-europeo; ya que la relativa sencillez de la movilidad de las personas entre los países miembros, permite a los consumidores, sobre todo a aquellos que se encuentran en las zonas fronterizas, adquirir este producto en los mercados en los que sea más económico. Por otro lado, y siendo un caso mucho más preocupante, la diferencia de impuestos contribuye al contrabando de cigarrillos dentro de la región, sobre todo el de “bootlegging” (abordado más adelante).

“Otro importante tema relacionado con los impuestos al tabaco y los presupuestos gubernamentales es la exclusión del tabaco del índice de precios del Consumidor (IPC). Dada la importancia del IPC como punto de referencia para la inflación, el elevar impuestos a los productos del tabaco...se encuentra en conflicto con las políticas para disminuir la inflación impuestas por los bancos centrales y puede crear un desincentivo para elevar impuestos al tabaco.”¹²²

¿Qué se ha hecho en el plano europeo para subsanar la disparidad entre los impuestos? “En 1992, a vistas del arribo del Mercado Único Europeo, la UE adoptó una serie de directivas comunes para asegurar un nivel de armonización entre los partidarios del impuesto ad valorem y el específico. Las directivas establecieron una incidencia total del impuesto sobre el consumo específico (combinación del específico y el ad valorem) de al menos 57% del precio al menudeo de la categoría de precio más popular. Tomando el promedio mínimo de IVA establecido en un 13.04%, el nivel mínimo total de imposición a los cigarrillos fue de 70%. Los países eran libres de establecer la balanza entre los impuestos ad valorem y los específicos bajo la condición de que el segundo cayera en un rango del 5 al 55% del total del impuesto con el IVA incluido.”¹²³ Aunque estas medidas contribuyeron al aumento de precios, no resolvieron el problema de la diferencia de éstos dentro de los países de la Unión.

Con el paso del tiempo, y con el mayor grado de importancia que se le fue otorgando a la defensa de la salud pública en el ámbito regional, se comenzaron a establecer diversas directivas en las que se abogaba por la lucha contra el consumo

¹²¹ *Ídem.*, p.80.

¹²² *Ídem.* p. 77

¹²³ *Ídem.* p. 78.

del tabaco (tal y como ya fueron mencionadas). En el ámbito de los impuestos, la Comisión lanzó en el año 2002 una Directiva en la que se favorecía al impuesto específico, que reduce las diferencias de precios y por ende, elimina del mercado marcas baratas de ínfima calidad. “La directiva... imponía la regla del 57% con el requisito de que el total del impuesto sobre consumo específico no podría ser menos de 60€ por 1000 cigarros en la categoría de precios más popular, elevándose a 64€ para el 1 de Julio de 2006. De manera alternativa, los Estados Miembros pueden escoger una “solución adjunta” que los exime del requisito del 57% si tiene un impuesto sobre consumo específico mínimo de 95€ por cada 1000 cigarros (101€ por 1000 cigarros a partir del 1 de Julio de 2006). Actualmente entran dentro de esa provisión Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Suecia y el Reino Unido.”¹²⁴

No obstante, las diferencias entre los productos del tabaco son bastante notorios, y si dentro de la UE de los 15 en la que existe cierto grado de “armonización” se presentan disparidades importantes, es bastante preocupante la brecha abierta por los nuevos países adheridos, en los que los impuestos son bajos y las regulaciones para la protección de la salud ante los efectos del tabaco son incipientes. La UE debe, si es que es de su interés coordinar un programa efectivo que reduzca la incidencia del tabaco en la salud de su población, armonizar los impuestos a los productos del tabaco, para evitar el contrabando transfronterizo y avanzar a una posición conjunta contra el consumo del tabaco.

¹²⁴ *Íbidem.*

CAPÍTULO 3

EL CONTRABANDO DE CIGARROS EN LA UNIÓN EUROPEA: LA COOPERACIÓN ANTE EL CONFLICTO.

3.1 EL CONTRABANDO DE CIGARROS EN EL ÁMBITO MUNDIAL

El contrabando de cigarros se ha convertido en una actividad con alcances globales, por ejemplo: "...un cargamento de [cigarros] americanos [estadounidenses] fue vendido por la subsidiaria suiza de una multinacional americana [estadounidense] a una compañía perteneciente a un comerciante suizo, que se lo vendió a una compañía panameña, que lo etiquetó con destino final en Senegal, al oeste de África. Este cargamento en particular fue interceptado por la policía española en su costa, donde fue desembarcado por un barco de velocidad."¹²⁵

La expansión de la industria tabacalera en el mundo con la apertura de nuevos mercados aunada a una "...tendencia a la concentración en cuatro enormes corporaciones que dominan 75% del mercado mundial: las multinacionales Philip Morris (que desde 2003 cambió su nombre a Altria), British American Tobacco (BAT) y Japan Tobacco International (JTI), y el monopolio estatal chino China National Tobacco,"¹²⁶ han contribuido a aumentar el campo de acción de las grandes tabacaleras, permitiéndoles actuar en muchas ocasiones sin consideración alguna de las legislaciones nacionales e internacionales.

Dentro de este contexto, el contrabando de cigarros ha encontrado un camino relativamente sencillo. A tal grado que, "el tabaco es el producto legal que más se contrabandea en el ámbito internacional."¹²⁷

¹²⁵ Luk Joossens y M. Raw. "Tobacco smuggling in Europe: who really benefits?", *Tobacco Control*, 1 de Marzo de 1998, 7(1):66-71. En: <http://tc.bmjournals.com/cgi/content/full/7/1/66> Consultado en Junio de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹²⁶ Pedro Enrique Arrendares y Luz Myriam Reynales Shigematsu. "Expansión de la industria tabacalera y contrabando: retos para la salud pública en los países en desarrollo", *Salud Pública de México*, Vol. 48, Suplemento 1, Cuernavaca, México, 2006. En: http://www.mexico.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342006000700022&lng=es&nrm=iso Consultado en Junio de 2006.

¹²⁷ "Illegal pathways to illegal profits. The big cigarette companies and international smuggling." Campaign for free-tobacco kids. En: <http://www.ash.org.uk/html/smuggling/pdfs/ctfksmuggle.pdf> Consultado en Mayo de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

La magnitud es tal que “se estima que uno de cada tres cigarrillos que se venden en el mundo es de contrabando”.¹²⁸ Por ejemplo, en el año 2000 se exportaron a nivel mundial 964 mil millones de cigarrillos, pero sólo se importaron 677 mil millones¹²⁹, lo cual significa una diferencia de 287 mil millones. La explicación plausible del número tan amplio de diferencia entre exportación- importación es que estos cigarrillos “faltantes” terminaron en el mercado negro.

Lo anterior tiene severas implicaciones en el ámbito de la salud, porque mengua todo esfuerzo realizado para reducir el tabaquismo, introduciendo al mercado grandes cantidades de cigarrillos a precios bajos, que se venden sin consideración alguna de las leyes nacionales que rigen la venta y distribución de este producto.

Además, los países también ven reducidos sus ingresos a través de la evasión fiscal. Se estima que “las naciones de todo el mundo dejan de recibir entre 25 y 30 mil millones de dólares cada año como resultado del contrabando.”¹³⁰ Aunado a esta pérdida hay que considerar el gasto inherente que sufragan los estados como consecuencia de las campañas antitabaco y los costos derivados de la pérdida de salud.

La empresa tabacalera, uno de los actores principales en el contrabando, tal como se verá más adelante, arguye que éste se da debido a dos grandes razones: 1) el impuesto al tabaco y su constante aumento¹³¹ y 2) la disparidad existente entre los

¹²⁸ “Tobacco industry smuggling. Submission to the House of Commons. Health Select Committee.” Action on Smoking and Health (ASH), Reino Unido 2000. En: <http://nosmoking.ws/importantdocuments/importantdocs.html> Consultado en Mayo de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹²⁹ “LASSO 2000. Review on cigarette smuggling in Europe.” Regional Intelligence Office (RILO), World Customs Organization, Zoll Kriminalamt. En: <http://www.ash.org.uk/html/smuggling/pdfs/lasso2000.pdf> Consultado en Julio de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹³⁰ Merriman D, Yurekli A, Chaloupka FJ. How big is the worldwide cigarette smuggling problem? En: “Tobacco control in developing countries”. New York: Oxford University Press, 2000:242- 392. Citado en: Pedro Enrique Arrendares y Luz Myriam Reynales Shigematsu. *Op.Cit.*

¹³¹ “De hecho, el contrabando ocurre en todas partes del mundo, incluso en regiones donde los impuestos son bajos. Un documento interno de BAT (British American Tobacco), la compañía internacional de tabaco más grande de Europa, estimó que 318 billones cigarrillos (cerca del 6%) de la venta total mundial de cigarrillos de 5300 billones eran DNP (duty not paid), un término de la industria para contrabando [BATCo Global Five-Year Plan 1994-1998 {BB0153/DEP0274/500018206} En: www.ash.org.uk/smuggling]. Europa del Este y la región de Asia-Pacífico registraron la mayor proporción, con cerca de 85 billones cada uno, aunque el Oeste de Europa también fue importante con cerca de 50 billones. En relación con el total de ventas, el volumen de cigarrillos DNP es mayor en el Este de Europa (Con cerca de 13%) y África y el Medio Oriente (con cerca de 12%) pero también es substancial en Latinoamérica (con cerca del 9%) y Europa Occidental (con cerca del 7%).” En: Luk

impuestos atribuidos a los cigarrillos en los diferentes países. Sin embargo, y aunque reconocemos que la disparidad del impuesto en una misma región origina parte del contrabando, “la cantidad de cigarrillos contrabandeados en cualquier país tiene más que ver con las políticas gubernamentales referentes al contrabando del cigarrillo, relacionadas con la aplicación de los esfuerzos y con la aceptación general dentro de la población de las ventas en el mercado negro y de contrabando; que con la tasa de impuestos al cigarrillo.”¹³²

Existen diferentes tipos de contrabando de cigarrillos. “El contrabando en pequeña o mediana escala (*bootlegging*) suele ser practicado por individuos y pandillas que llevan cigarrillos de regiones o países con bajos impuestos y bajos precios a regiones o países cercanos en los que los impuestos y precios son mayores.”¹³³ Aunque este medio de contrabando representa un porcentaje mínimo del total, es importante mencionarlo.

En contraposición, “el contrabando organizado a gran escala implica el transporte, la distribución y la venta de enormes cantidades de cigarrillos y otros productos de tabaco y suele ser operado por organizaciones criminales.”¹³⁴ Dentro de este pueden identificarse dos esquemas utilizados, uno conocido como el de “ida y vuelta” o “roundtripping” que se refiere a aquel contrabando que se da cuando existen grandes disparidades de impuestos entre países cercanos, en el que se exportan los cigarrillos y regresan al país de origen sin haber pagado los impuestos correspondientes.

El otro esquema es comprar los cigarrillos “en tránsito” o “in transit”, “...un sistema de comercio que permite la suspensión temporal de derechos e impuestos para bienes que son transportados por una zona aduanal determinada que no está en el destino final de los bienes.”¹³⁵ El contrabando se da cuando, los cigarrillos no llegan al destino al cual deberían y son vendidos en las zonas de tránsito.

Joossens y Martin Raw. “How can cigarette smuggling be reduced?”, *BMJ*, 14 de octubre de 2000. En: <http://bmj.bmjournals.com/cgi/content/full/321/7266/947#B15> Consultado en Mayo de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹³² “Illegal pathways to illegal profits...” *Op. Cit.*

¹³³ Pedro Enrique Arrendares y Luz Myriam Reynales Shigematsu. *Op. Cit.*

¹³⁴ Luk Joossens. From public health to international law: possible protocols for inclusion in the Framework Convention on Tobacco Control. *Bull World Health Organ* 2000;78:930-937. En: Pedro Enrique Arrendares y Luz Myriam Reynales Shigematsu. *Op. Cit.*

¹³⁵ Pedro Enrique Arrendares y Luz Myriam Reynales Shigematsu. *Op. Cit.*

El contrabando organizado, a nuestro parecer, es posible gracias a la conjunción de los siguientes factores:

- Políticas y legislaciones poco o nulamente enfocadas al combate del contrabando. Incluido en esto, funcionarios corruptibles y un sistema que fomenta esquemas fuera de la ley.¹³⁶
- Una sociedad que acepta de manera tácita e incluso abierta el contrabando de productos.
- Una red de distribución bien articulada que sea capaz de ingresar el producto al país y colocarlo para su venta.
- Una industria que fomenta el contrabando de sus productos, de manera indirecta, a través de la venta masiva de cigarrillos a compradores de dudoso actuar y de manera directa, a través de políticas internas totalmente enfocadas a esta actividad.

Por ende, la erradicación de este problema no puede darse sin considerar todos los actores involucrados y aunque todos ellos son importantes, el tema de esta tesis se centra únicamente en el último de estos, que para muchos es el menos visible y no obstante, es uno de los más importantes: la industria del tabaco.

3.1.1 EL PAPEL DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS TABACALERAS EN EL CONTRABANDO DE CIGARROS

Son varios los actores involucrados en el contrabando; desde aquellos gobiernos que implementan legislaciones comerciales muy laxas, autoridades aduanales que permiten el acceso de este tipo de mercancía, las personas u organizaciones que se encargan de la distribución y venta de ésta en países distintos en los que se realizó la compra legal de los cigarrillos, hasta los propios consumidores y las empresas tabacaleras.

¹³⁶ “Utilizando indicadores estándares del nivel de corrupción basados en el Índice Internacional de Transparencia de los Países, se concluyó que (con ciertas excepciones notables) el nivel del tabaco de contrabando tiende a elevarse con el grado de corrupción en un país. Países con altos niveles de contrabando de cigarrillos (más del 30% de sus ventas totales) no son aquellos con los precios o impuestos más altos, sino aquellos con el mayor puntaje de corrupción, como Yugoslavia, Ucrania, Columbia [sic], Pakistán y Nigeria.” Luk Joosens. “Tobacco Smuggling”, UICC y Tobacco Control Resource Center, Washington, D.C., 2000. .En: <http://factsheets.globalink.org/en/smuggling.shtml> Consultado en Julio de 2006.De ésta cita en adelante, traducción propia.

A través de la investigación para la elaboración de ésta tesis, tuvimos la oportunidad de consultar distintas fuentes que señalan la participación directa de las empresas tabacaleras en el contrabando de cigarrillos. Es precisamente la más grande éstas, Philip Morris International (PMI), tema medular de esta tesis. ¿Cuál es el papel que juega Philip Morris International, principal empresa tabacalera del mundo en el contrabando de sus propios cigarrillos? ¿Cuál ha sido el camino tomado por la UE en contra de ésta empresa?

Las empresas transnacionales y multinacionales se desarrollan en un mundo en donde las fronteras comerciales se van desvaneciendo. Las reglas comerciales facilitan la tarea de las grandes empresas, creando un ambiente propicio en el que poco a poco el Estado disminuye su nivel de influencia y control. En contraposición, las empresas adquieren cada vez más poder; lo que les permite imponer, propiciar o crear el escenario que les produzca grandes beneficios económicos.

No obstante, el posicionamiento de las CTTs y las empresas nacionales se ve afectado por el creciente enfoque anti-tabaco instaurado en cada vez más países del mundo que, preocupados por las implicaciones del tabaquismo en la salud. Ante ello, las empresas pierden terreno en un mundo cada vez más competido.

Y precisamente en la busca del mercado, las CTTs se han enfocado en campañas y programas más agresivos en pos de la adquisición y mantenimiento de los consumidores. Dentro de las estrategias llevadas a cabo se instauró el contrabando.

Las CTTs comenzaron a implementar el contrabando de sus propios cigarrillos, ocasionando graves problemas a diferentes estados del mundo.¹³⁷

A través de la creación de redes, se pudo implementar una estrategia muy bien estructurada que brindó grandes beneficios a las tabacaleras:

1. Se abrieron espacios para los productos de las grandes compañías en aquellos países en los que el mercado se encontraba cautivo por las empresas nacionales tanto estatales como privadas.

¹³⁷ Para leer la participación de las CTTs en el contrabando en el mundo, consultar: "The cigarette <<transit road>> to the Islamic Republic of Iran and iRaq. Illicit trade in the Middle East. WHO, Cairo, 2003. En: <http://www.emro.who.int/tfi/TFIraniraq.pdf>
Lee K y Collin J. "Key to the future: British American Tobacco in China", PLoS Med, 2006. En: <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.0030228>

2. Se creó demanda por sus productos, porque se creó la oferta y ésta a su vez superó a la ya existente.
3. Ha servido como presión hacia aquellos gobiernos en los que se ha buscado implementar impuestos elevados al tabaco, para que éstos desistan de su cometido; arguyéndose que la alza en los impuestos provoca de manera directa la alza en el contrabando.
4. Lo anterior, beneficia a las tabacaleras porque les permite evitar que los costos de sus productos se eleven y que por ende el consumo disminuya.
5. Las empresas tabacaleras obtienen ganancias de la venta de sus productos contrabandeados independientemente de si estos son o no interceptados por las autoridades competentes. Además si los cigarrillos contrabandeados son interceptados, estos tienen que reponerse y esto genera de nueva cuenta un beneficio.
6. Las ventas de sus productos se dan en dos planos: el legal y el ilegal, lo que duplica sus ganancias.

Con lo anterior, es claro el porque las empresas cuyo fin último es la obtención de una ganancia realizan este tipo de actividad violentando las leyes nacionales e internacionales.

La participación de estas grandes empresas en este tipo de actividades ha sido denunciada por diferentes organismos internacionales y organizaciones civiles, al cobijo de las evidencias emanadas de documentos internos de las mismas. Esto es, que el mayor sustento del papel de las grandes empresas tabacaleras en el contrabando, es la información del mismo en palabras de esta industria.

3.1.1.1 EL CONTRABANDO EN PALABRAS DE LAS EMPRESAS TABACALERAS

Aunque en los 1930's investigadores alemanes realizaron una correlación estadística entre el cáncer y el tabaquismo y en 1944 la Sociedad Americana del Cáncer comenzó a advertir sobre los riesgos potenciales del tabaco y en 1950 la Revista Americana de la Asociación Médica publicó su primer estudio en el que ligaba de manera definitiva al tabaquismo con el cáncer de pulmón; no fue hasta que se publicó el artículo de Roy

Norr "Cancer by the Carton" en la revista Reader`s Digest en el año de 1952, que se trajo a la luz pública los riesgos que ocasionaba a la salud el consumo del tabaco.

El antes mencionado artículo desató una serie de publicaciones en otras revistas relacionadas con el tema. Lo anterior contribuyó a que en 1954, una víctima de cáncer presentara la primera demanda contra la industria del tabaco, a esta le seguirían muchas otras más cuyo resultado final siempre beneficiaba a las grandes compañías.

Sin embargo, su suerte cambiaría casi 30 años después. En 1983, los abogados de una demandante hicieron pública información interna de la industria lo que conllevó a la victoria de la afectada. Aunque al poco tiempo la decisión fue revocada y no se tuvieron los recursos económicos para solventar otro caso. Las acciones judiciales continuaron y en 1994 el juicio de Diana Castano se convirtió en una demanda de acción de clase o acción popular (*class action*), con más de 60 abogados involucrados.

En el mismo año, Mississippi se convirtió en el primer estado en entablar una demanda para recuperar los gastos de médicos. Para mediados de 1997, 40 estados de EEUU habían entablado una demanda contra las grandes tabacaleras

En el juicio del estado de Minnessota junto con dos compañías de seguro, Blue Cross y Blue Shield, (1994-1998) no sólo se llegó al acuerdo del pago de 6.1 miles de millones de dólares por parte de las tabacaleras sino que además se hicieron públicos millones de documentos internos de la industria.

Además el Master Agreement Settlement (MSA)¹³⁸ colocó en línea la mayoría de estos documentos, con la excepción de los de BAT, que se encuentran en el depositario de Guilford, Inglaterra. BAT accedió a la disponibilidad de sus documentos en dicho lugar a cambio de que la demanda de salud interpuesta por el estado de Minnessota se resolviera.

La liberación de todos estos miles de documentos permitió evidenciar el papel que han jugado las empresas tabacaleras en el contrabando de sus propios cigarrros.

¹³⁸ El Master Agreement Settlement fue firmado en 1998 por las siguientes compañías tabacaleras (a la fecha ya se han adherido varias más): PM Incorporaed, R.J. Reynolds Tobacco Company, Brown & Williamson Tobacco Corporation, Lorillard Tobacco Company, Liggett Group Inc., Commonwealth Brands Inc; y se comprometían a modificar su manera de hacer negocios y a liberar sus documentos internos en Internet, así como a pagar un aproximado de 206 miles de millones de dólares a los estados y a financiar programas anti- tabaco.

Aunque el acceso a estos documentos no era tan sencillo, el análisis de la información liberada reveló las prácticas utilizadas, desde los más altos niveles, por las grandes compañías desde hacía ya varios años; se detectó la utilización de ciertos eufemismos que argüían como práctica cotidiana el contrabando.¹³⁹ Lo anterior, permitió establecer la conexión de las empresas tabacaleras con el mercado negro de cigarros.

“Las compañías denominan a los cigarros que son importados de manera ilegal en un país como cigarros <<duty-not-paid>> [impuesto no pagado] o “DNP”. Los cigarros enviados a través de rutas de contrabando en lugar de los canales legales se les llaman cigarros de <<tránsito>>, <<general trade>> [comercio general] o <<GT>>.

„140

La información recavada señala que hace ya más de 30 años, las compañías tabacaleras comenzaron a contrabandear sus productos. Por ejemplo, “el contrabando, frecuentemente organizado de manera furtiva y clandestina, ha sido en BAT una política de la compañía desde finales de los 1960s. Bajo la administración de antiguo presidente, sir Patrick Sheehy, el contrabando deliberado de los productos de BAT evolucionó de una actividad *ad hoc* a un sistema organizado y centralizado de infracción de la ley. Éste era supervisado en los más altos niveles dentro de las oficinas centrales de la organización en el Reino Unido.”¹⁴¹

¹³⁹ Para consultar extractos de los documentos internos de la industria tabacalera en donde se hace referencia al contrabando como una medida comercial ir a:

Maud S. Beelman, Duncam Campbell, et.al. “Major Tobacco Multinational implicated in Cigarette Smuggling, Tax Evasion, Documents show”, The Center for Public Integrity, Washington, D.C., 31 de enero de 2000. En: <http://publicintegrity.org/report.aspx?aid=335&sid=100>

“Global reach of tobacco company’s involvement in cigarette smuggling exposed in company papers”, The Center for Public Integrity, Washington, D.C., 2 de febrero de 2000. En: <http://publicintegrity.org/report.aspx?aid=336&sid=100>

Ross Harmond y Andy Roswell. “Confíe en nosotros. Somos la industria tabacalera.” Campaign for Tobacco-Free Kids y Action on Smoking and Health, Abril 2001.p.40 En: <http://fctc.org/documents/TFKTrustUsSpanish.pdf>

¹⁴⁰ “Illegal pathways to illegal profits...” *Op.Cit.*

“Por ejemplo, un documento de BAT que comenta un cuestionario sobre comercio de tránsito, pregunta: << P: ¿Qué es el comercio de tránsito?

R: El comercio de tránsito es el traslado de bienes de un país a otro sin pagar impuestos ni aranceles. Se conoce más comúnmente como contrabando>>. “[B. Brady. Carta correspondiente a las preguntas y respuestas sobre comercio de ultramar, a K. Hardman & T. Bates, 25 de mayo de 2003, BAT Guildford Depósito. http://www.publici.org/download/BAT_0&A1.pdf No. Bates 5025531111-14] En: Ross Harmond y Andy Roswell. *Op.Cit.* p.40 Consultado en Mayo de 2006

“Supuestos hijos:

En particular, el contrabando comenzó a cobrar importancia en la UE a inicios de los años setenta, “después de recibir un estudio sobre el contrabando en Europa [lo que indica que esta práctica estaba siendo utilizada y se encontraba ya establecida para ésta fecha], la junta decidió que se debería de establecer una nueva oficina para coordinar el uso del contrabando de BAT en Europa.”¹⁴² Por lo que en 1972, se abrió una oficina de venta de la División Internacional de Exportación (IED, por sus siglas en inglés), en Hamburgo, Alemania; ciudad en la que ya se contaba con una oficina

“...Una de las principales razones para establecer esta oficina independiente de la compañía BAT fue que, debido a los negocios delicados [que ahí se manejaban], los clientes podían visitar las oficinas de Hamburgo sin involucrar a la Compañía BAT directamente...”¹⁴³

La oficina de la IED era controlada por Emil Schildt. “Los documentos de BAT muestran que entre 1972 y 1983, las operaciones del Sr. Schildt fueron responsables del contrabando de un promedio de más de mil millones de cigarros al año. Ésta sólo era una parte pequeña del comercio del contrabando internacional organizado por la IED. El contrabando de Bretaña a Nigeria y a otros estados africanos eran al menos cinco veces más grande, y continua siendo en éstas épocas.”¹⁴⁴ Al expandirse el

1. La situación política en los Camerunés seguirá siendo inestable durante 1992 y después se estabilizará:

2. La economía no mejorará durante los próximos 5 años.

3. Las actividades de GT dirigidas a este mercado final seguirán siendo una prioridad durante el período.” [J. Green, Nota a ADG Pereira, sobre la visita de Sir Patrick Sheehy, 6 de noviembre de 1991, 1 de noviembre de 1991, BAT Guildford Depository, <http://www.ash.org.uk/>, Número de Bates 301773703-5.] En: Ross Harmond y Andy Roswell. *Op.Cit.* p.42

“Philip Morris International desea proponer una presentación de la industria al gobierno de Nigeria para sugerir que un derecho de importación específico reemplace la tasa ad valorem.

El objetivo sería legalizar las importaciones ‘rentables’, dando así al gobierno nigeriano los ingresos que están perdiendo debido a la proliferación de GT.” [J.M. Ticehurst, Carta concerniente a una visita a la Unidad I, 14-26 de mayo, 5 de junio de 1990, BAT Guildford Depository, <http://www.ash.org.uk/>, Número de Bates 301626844-5.] En: *Íbidem*.

¹⁴¹ Duncan Campbell. “Note of evidence of Duncan Campbell in respect of planning, organisation and management of cigarette smuggling by British American Tobacco PLC, and related issues.”, House of Commons/ Health Committee: Session 1999-2000, (Inquiry into the tobacco Industry and the health risks of smoking), Reino Unido, Febrero 2000. En: <http://duncan.gn.apc.org/bat/Health Committee Evidence 1.htm> Consultado en Julio de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹⁴² *Íbidem*.

¹⁴³ Maud S. Beelman, Duncan Campbell, *et.al.* *Op. Cit.* Consultado en abril de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia

¹⁴⁴ Duncan Campbell. *Op.Cit.*

negocio la IED se convirtió en BAT (UK and Exports) Ltd., mejor conocida como BATUKE.

“Desde 1993 en adelante, el control y dirección de las operaciones de contrabando de BAT fue centralizado en las oficinas centrales en Staine de BATco, bajo el control de un ejecutivo superior...El puesto [es el] de <<Alto directivo de exportación regional>>... [y] la descripción del trabajo era <<Coordinador de GT (p.e. contrabando) a nivel mundial>> e incluía como requisito conducir investigaciones <<preactivas>> para nuevas rutas de contrabando para el uso de BAT.”¹⁴⁵ Rutas que se encargarían de la distribución de un número bastante alto de los cigarros de la compañía, ya que para esta fecha, el GT representaba una fracción más que significativa dentro de las operaciones comerciales de esta empresa. “...De acuerdo con la información disponible más reciente, un plan que cubre el periodo de 1993 a 1997, más de un quinto de la producción de las fábricas de BAT en el Reino Unido era hecha para este mercado.”¹⁴⁶

“Globalmente, el contrabando ha alcanzado una proporción crítica en las ventas de exportación de BAT y ha jugado un papel importante en los esfuerzos para desplazar a Philip Morris como líder mundial en el mercado. La revisión de 1994 del manejo de los canales de exportación de BAT, por ejemplo, se planea a sí misma la misión de <<maximizar la porción de BAT en el negocio global de exportaciones>>: <<Esto será alcanzado independientemente de que sub-canales de exportación son empleados...>>.”¹⁴⁷

BAT no fue la única compañía que comenzó a utilizar el contrabando como medio de distribución de sus productos. “Un informe elaborado en 1999 por una comisión parlamentaria italiana que investigaba a la Mafia y a otras organizaciones criminales señala que <<a principios de los 1980’s, Philip Morris y RJR, a través de sus oficinas en Basel, Suiza comenzaron una operación de exportación de cigarros a través

¹⁴⁵ *Íbidem.*

¹⁴⁶ “Global reach of tobacco company’s involvement in cigarette smuggling...”, *Op.Cit.* Consultado en abril de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia

¹⁴⁷ J. Collin, E. Legresley, et.al. “Complicity in contraband: British American Tobacco and cigarette smuggling in Asia”, *Tobacco Control*, Diciembre de 2004. En: http://tc.bmjournals.com/cgi/content/full/13/suppl_2/ii104. Consultado en julio de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

de tres compañías suizas que tenían fuertes lazos con el crimen organizado italiano>>.”¹⁴⁸ Las compañías, Balmex AG, Algrado AG y Basilio AG, pertenecían a criminales con conexiones en el mundo del contrabando, según el informe.

Las conexiones con el mundo criminal también se daban “en España [en donde] al menos uno de los principales distribuidores de RJR es presuntamente un distribuidor en el mercado negro ligado al tráfico ilegal de drogas.”¹⁴⁹

Además de crear una red bien estructurada con los cuadros que se encargan del transporte y distribución de los productos contrabandeados, las grandes compañías tabacaleras, se han encargado de crear lazos con altos funcionarios de los gobiernos de distintos países; valiéndose del tráfico de influencias para poder defender sus intereses, cuando estos se ven amenazados.

Un claro ejemplo de esto es que “la versión original de la Acta Financiera Antiterrorista del 2001 [del gobierno de Estados Unidos] expandió su término sobre <<actividades específicas ilegales para el lavado de dinero>> para incluir <<fraude o cualquier esquema para defraudar a un gobierno extranjero o a una entidad gubernamental extranjera, constituyendo dicha conducta una violación a este título si es cometido en el comercio interestatal en los Estados Unidos.>> Este pasaje fue descartado del proyecto de ley debido a la presión de la Casa Blanca y de los lobbys tabacaleros...La Cámara de Comercio y las compañías tabacaleras estaban preocupadas de los efectos que tendría ese lenguaje específico en la demanda de Canadá contra R.J. Reynolds, donde el Segundo Circuito de la Corte de Apelaciones había dictaminado que...la Ley de ingresos del siglo 18 prohibía a Canadá usar las cortes de EEUU. para recolectar impuestos no pagados.”¹⁵⁰

El poder de las tabacaleras en el gobierno de Washington para reformar una ley que en su momento fue sumamente importante, denota el nivel de influencia que tienen en las altas esferas políticas. Y no es de extrañarse si estas contribuyen de manera generosa con las campañas de los políticos que el día de mañana tendrán, de alguna

¹⁴⁸ William Marsden, *et.al.*. “Tobacco Companies linked to criminal organizations in lucrative cigarette smuggling”, The International Consortium of Investigative Journalists, The Center for Public Integrity, 3 de marzo de 2001. En: <http://www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=351&sid=100> Consultado en Junio de 2005. De ésta cita en adelante, traducción propia

¹⁴⁹ *Íbidem.*

¹⁵⁰ *Íbidem.*

manera, que retribuir el apoyo brindado. “De los 12 donadores más generosos de dinero suave [soft money] al Partido Republicano, cuatro: Philip Morris Companies Inc., RJR, UST Inc. y Brown and Williamson Corp. son productores de cigarros, reportó el Centro [The Center for Public Integrity] en *La Compra de un Presidente 2000*. De Enero de 1991 a Junio de 1999, los cuatro contribuyeron con 12.8 millones al Comité Nacional Republicano y sus afiliadas. Philip Morris y RJR también contribuyeron con 2.1 millones al Comité Nacional Demócrata y sus afiliadas durante el mismo periodo.”¹⁵¹

El capital político de las compañías tabacaleras no se limita únicamente a las entidades gubernamentales, expande sus redes entre distintos niveles de la sociedad también. Lo anterior quedo expuesto en un plan operativo de PM que dice: “El mercado suizo está sujeto a un aumento considerable de actividades contra el tabaco...Para contrarrestar esta tendencia... estamos expandiendo nuestra red de contactos gubernamentales en la industria, el comercio y las organizaciones de turismo de Suiza, reunimos el apoyo de organizaciones de ciudadanos y de consumidores; usamos el sector tabacalero parlamentario para iniciar un diálogo con los partido políticos de centro derecha; y ampliamos nuestros contactos con el movimiento sindicalista.”¹⁵²

En muchos y muy diversos documentos que se han encargado de establecer la unión entre las tabacaleras y el contrabando de cigarros pueden encontrarse cuantiosas citas de las diferentes compañías, como las utilizadas en este apartado, en donde se observa claramente el papel comercial que ha sido otorgado al contrabando, así como las diferentes medidas que han sido tomadas para impedir que se implementen programas, leyes, etc. que afecten el status quo de éstas.

Creemos que, una frase desafortunada mencionada por Kenneth Clarke, en ese momento director de BAT y antiguo ministro de salud a un diario británico, resume por sí sola la implicación de las grandes compañías tabacaleras en el contrabando de sus propios cigarros. El Sr. Clarke dijo: “Donde un gobierno no quiere actuar o sus

¹⁵¹ Maud S. Beelman. “White House sought to soften Anti-terrorism legislation in support of tobacco companies”, The Center for Public Integrity, 29 de Noviembre de 2001. En: <http://www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=284&sid=100> Consultado en Mayo 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia

¹⁵² Philip Morris. “EFTA Eastern Europe, Middle East, África Long Range Plan 1990-1992”, Diciembre 1989. [Http://www.pmdocs.com/getallimg.asp?DDC!D=250006614216294](http://www.pmdocs.com/getallimg.asp?DDC!D=250006614216294) No. Bates 2500066142 16294 en Ross Harmond y Andy Roswell. *Op.Cit.* p.33

esfuerzos no son exitosos, nosotros actuamos, completamente dentro de la ley, bajo la base de que nuestras marcas se encontraran disponibles junto con las de nuestros competidores tanto en el mercado de contrabando como en el legítimo”.¹⁵³

3.1.1.2 LAS GRANDES EMPRESAS TABACALERAS EN LA MIRA: ACCIONES JURÍDICAS CONTRA EL CONTRABANDO

Como antes se mencionó, las demandas en contra de la industria del tabaco comenzaron en 1954 pero fue hasta mediados de los años noventa en que las sentencias comenzaron a favorecer de manera regular a los demandantes. En estos años de litigio, las demandas se centraron en cuestiones de salud. Pero el aumento de contrabando en ciertos países originó numerosas investigaciones que junto con la liberación de los miles de documentos internos de la industria, originó un nuevo periodo de demandas en las que se acusaba de manera directa a las tabacaleras de estar involucradas en el contrabando de sus propios cigarros.

En una corte de Nueva York, EEUU. “en 1998, por primera vez, una importante compañía tabacalera fue sentenciada por su violación de la ley al participar activamente en una operación de contrabando. Una filial de R.J. Reynolds se confesó culpable ante los cargos de ayudar ilegalmente a los contrabandistas a modificar el destino de cigarrillos exportados hacia Canadá. La filial, Northern Brands Inc., convino en pagar 15 millones de dólares [canadienses] en multas criminales por su participación en estas actividades ilegales.”¹⁵⁴ Además, un ejecutivo de esta compañía se declaró culpable del contrabando y comenzó a hablar sobre su participación y la de otras personas en esta actividad.

Debido a las pruebas recolectadas por la policía canadiense y gracias a la información brindada por el ejecutivo, el gobierno de Canadá entabló una demanda en Diciembre de 1999 en EEUU bajo el Acta RICO (se abordará más adelante) contra RJ

¹⁵³ Clarke K. “Dilemma of a cigarette exporter”, The Guardian, 3 de febrero de 2000. En: <http://www.newsunlimited.co.uk/bat/article/0,2763,131913,00.html> Consultado en Julio de 2006. De esta cita en adelante, traducción propia.

¹⁵⁴ Luk Joossens. “Contrabando de Tabaco”. En: <http://www.ops-oms.org.ve/site/tobaco/documentos/documentos-11.htm> Consultado en Mayo 2006

Reynolds Tobacco Holdings Inc. y el Canadian Tobacco Manufacturers Council. Al primero, lo demandó por defraudar al pueblo canadiense mediante la conspiración con distribuidores y contrabandistas con el fin de introducir de manera ilegal sus productos a su territorio. Al segundo, lo acusó de trabajar como una agente de RJR en su esquema de contrabando.

La demanda no fue fructífera ya que en Mayo del año siguiente fue sobreseída, con base en la “Revenue Rule” o Ley de Ingresos del siglo 18 que permite a la corte declinar el cumplimiento de leyes referentes al pago de impuestos a favor de otro país. Dicha ley fue decisiva en demandas futuras entabladas por otros países.

Por otro lado, en Septiembre de 2000 “...las autoridades colombianas demandaron a Philip Morris y BAT por un billón [mil millones] de dólares alegando que dichas compañías habían evadido los impuestos de importación en cigarrillos importados. Según un estudio del Ministerio de Comercio Exterior Colombiano, 64% de los 30 billones [miles de millones] de cigarrillos vendidos cada año en Colombia, entran por contrabando, mientras que un 26% son fabricados domésticamente y 10% importados de manera legal. Los documentos confidenciales de BAT para 1994, muestran que la compañía atiende (sic) pleno conocimiento de que en 1993 el mercado de cigarrillos libre de impuestos era más importante que el sujeto a impuesto. Más aún, dichos documentos revelaron que la compañía tenía diferentes estrategias de mercado para lanzar y respaldar sus marcas tanto en el mercado legal como el ilegal.”¹⁵⁵

En Noviembre de 2000, la UE entabla una demanda RICO en donde “...acusa a las compañías tabacaleras de ayudar y fomentar el contrabando, estar involucrados con el crimen organizado, defraudar a las finanzas estatales por billones de dólares, lavado de dinero y de cometer fraudes electrónicos y de correo”¹⁵⁶ (El proceso jurídico de la UE se abordará más adelante).

Como medio para apoyar su propia demanda en Diciembre del 2000, la UE interviene como Amicus Curiae en la apelación que había sido interpuesta por el gobierno de Canadá en julio; señalando que la Ley de Ingresos era contraria a las metas del acta RICO.

¹⁵⁵ *Íbidem.*

¹⁵⁶ William Marsden, *et.al. Op. Cit.*

En este año, continuando con el ímpetu de los ejemplos anteriores, otros países como Ecuador, Belice y Honduras interponen también sus propias demandas; que eventualmente serían sobreseídas.

En el 2001, la apelación de Canadá es sobreseída bajo la Ley de Ingresos, por lo que en Marzo de 2002 entabla una petición de Writ of Certiorari a la Suprema Corte de los EEUU, preguntando sobre la aplicabilidad de la antes mencionada ley. En Noviembre de 2002 la Suprema Corte pone fin al caso canadiense.

3.2 EL CONTRABANDO DE CIGARROS EN LA UNIÓN EUROPEA

A pesar de los esfuerzos realizados por los países en el plano interior y de la de la implementación de programas en un ámbito más general, a nivel intraeuropeo, la lucha contra el tabaquismo se enfrenta a un adversario muy poderoso: el contrabando.

En la UE, en donde se está llevando a cabo un proceso en el que los límites interestatales van perdiendo su grado de importancia, es posible una mayor movilidad que facilita aún más el libre comercio. Es en este contexto en el que se desenvuelven la mayoría de las empresas con productos posicionados en el mercado europeo. Sin embargo, la buena fortuna no fue repartida por igual, ya que las tabacaleras se enfrentan a un contexto un poco más complicado. Por un lado, su producto es fuertemente atacado en la mayoría de los países miembros y el futuro vislumbra una ofensiva mayor y uniforme; por otro parte, se encuentran con barreras al interior de la región que, en conjunción con una disparidad en los impuestos, cada vez más a la alza; disminuyen el mercado.

Ante esta situación las empresas tabacaleras se han valido de distintos medios en pos de la ampliación de su mercado europeo. La compra de empresas tabacaleras propiedad del Estado después de la caída del bloque soviético, contribuyó al posicionamiento de las empresas privadas en dicha región; la compra de empresas tabacaleras privadas en otros países de la zona, amplió también la presencia de éstas.

A pesar de los resultados favorables ocasionados por dichas acciones, las ventas de las empresas tabacaleras se han visto afectadas cada vez más por todas aquellas medidas antitabaco tomadas por los Estados en un plano individual, y por la

UE en un plano regional. Lo anterior aunado a la alza de los impuestos, como ya se mencionó con anterioridad, ha generado pérdida de consumidores en algunos países de la zona.

Ante esta situación, las empresas tabacaleras agudizaron sus estrategias e implementaron nuevas “medidas comerciales”, que si bien no son nada recientes, si fueron retomadas con mayor vigor en las últimas décadas. El contrabando de cigarros se convirtió en una medida de escape, utilizada por estas grandes empresas como medio de posicionamiento y presión en los países.

“...en el año 2000 el nivel de contrabando en la UE se ha más que duplicado desde 1996. En 1996, se incautaron en la Unión 3.07 billones de cigarros contrabandeados, para el 2000 se elevó a 6.23 billones de cigarros, el equivalente a 600 contenedores de carga de 40 pies. La sola incautación representa una pérdida potencial de ingresos de aproximadamente 623 millones de euros.”¹⁵⁷

Los altos niveles de contrabando en la zona, según la industria tabacalera se deben a la disparidad de precios entre un país y otro, ya que señalan que el contrabando de cigarros es directamente proporcional al costo de los mismos, esto es, que en los países en donde el precio de los cigarros es mayor el contrabando también lo es. Sin embargo la tabla siguiente nos muestra totalmente lo contrario.

Cuadro 6: Precios de cigarros (Dólares de EEUU. al 1 de junio de 1997) de 20 cigarros a precio de categoría más popular y el nivel de contrabando en países de la Unión Europea

País	Precio	Nivel de contrabando
España	1.20	Alto
Portugal	1.75	Medio
Grecia	2.06	Medio
Luxemburgo	2.12	Medio

¹⁵⁷ “Smuggling of cigarettes into EU has doubled since 1996 causing billions of Euros of revenue losses.” Office of Tobacco Control. En: <http://www.otc.ie/event.asp?event=39> Consultado en Septiembre de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

Holanda	2.43	Medio
Austria	2.69	Alto
Bélgica	2.95	Medio
Alemania	3.02	Alto
Francia	4.26	Bajo
Finlandia	4.26	Bajo
Irlanda	4.27	Bajo
Reino Unido	4.35	Bajo
Dinamarca	4.55	Bajo
Suecia	4.97	Bajo
Noruega	6.27	Bajo

El cuadro se obtuvo del artículo de: Luk Joossens y M. Raw. "Tobacco smuggling in Europe: who really benefits?" *Op.Cit.*¹⁵⁸

Los países con nivel de contrabando alto engloban el 10% o más del mercado negro del tabaco, el nivel medio entre 5 y 10% y el bajo menos del 5%. Puede observarse además, que son en general, los países con un nivel bajo de contrabando aquellos en los que el producto es más caro.

Como ya se mencionó el contrabando tiene más que ver con factores ajenos a los impuestos del cigarro, como un mercado deseoso, una red de distribución local que lo abastezca y el nivel de corrupción.

La oferta de cigarros de contrabando satisface las necesidades de una demanda hacia dicho producto. No debe obviarse el nivel de responsabilidad de los consumidores de dicho producto. La compra de cigarros en el mercado negro, fomenta el contrabando. "Algunos estimados señalan que en 1995 al menos la mitad de los

¹⁵⁸ Nos parece importante hacer una aclaración en este punto, aun y cuando se señala que el nivel en el Reino Unido (sic) era bajo, hoy esto se encuentra muy alejado de la realidad. En las más recientes fuentes tanto oficiales como académicas, se estima que es aquí precisamente donde se concentra el mayor número de contrabando. Creemos que las fuentes oficiales de este país en ese año en relación con el contrabando no eran el fiel reflejo de la realidad, tal vez porque no se percibía como un problema en ese momento.

Por otro lado, tal y como se mencionara más adelante, el caso de España salta a la vista. A pesar de ser en el cuadro, el país el precio con más bajo en el cigarro, su nivel de contrabando es alto; todo esto debido, a que junto con Italia (que no aparece en la lista) era utilizado como la entrada a la UE de los productos de contrabando, además de ser país de destino de los mismos.

Aunque la información no se encuentra actualizada pensamos que es de utilidad para este estudio.

fumadores británicos han comprado cigarrillos de contrabando, con una pérdida de impuestos al gobierno de 600 millones. Casi cada uno de cuatro cigarrillos consumidos en España es ilegal. Se estima que las ventas de mil millones de dólares anuales en ese país son del mercado negro. En Italia al menos 20% de los cigarrillos son del mercado negro... los cigarrillos de bajo precio polaco encuentran su camino dentro de Alemania, con una pérdida anual de impuestos al gobierno alemán de cerca de 600 millones. Se estima que solo 15% del tabaco adquirido en Luxemburgo es consumido en ese pequeño país.”¹⁵⁹ Aquellos países en donde el consumo de productos fuera de la ley es socialmente aceptado, son por claras razones, puntos de gran atracción para los contrabandistas.

Por otro lado, la red de distribución de los cigarrillos de contrabando en la UE es bastante compleja e involucra a un buen número de países. Según un Informe sobre el contrabando de cigarrillos en Europa del año 2000, “el Reino Unido es aún el centro focal del mercado negro en Europa seguido por Alemania.”¹⁶⁰ Aunado a esto, “los puertos marítimos europeos, en especial en el Reino Unido continúan siendo los lugares más importantes de embargos (80%)...”¹⁶¹ Y aunque los embargos en puertos representan un porcentaje importante, los realizados por vía terrestre son también significativos y fue en Alemania, Gran Bretaña e Italia en donde más se dieron de este tipo. Los dos primeros, son los principales destinos del contrabando de cigarrillos de la UE.; mientras que el tercero se volvió en un paso casi obligado para el contrabando proveniente del centro y este de Europa.

En 1998, el contrabando de cigarrillos a la UE se daba a través de diversas rutas bien establecidas, que según datos del Informe LASSO (2000) aun se encontraban vigentes. Los cigarrillos provenientes principalmente de EEUU (PMI) eran desembarcados en el Puerto de Antwerp, en Bélgica, desde donde eran transportados a distintos puntos europeos, desde donde eran desviados e ingresados como contrabando. Italia, Andorra y España, aunque cada vez de manera más disminuida,

¹⁵⁹ Edward L. Hudgins. “Memo to the Mafia: smuggle cigarettes”, Regulation, Primavera de 1998. En: <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv21n2/memo2-98.pdf> Consultado en Septiembre de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹⁶⁰ “LASSO 2000. Review on cigarette smuggling in Europe.” *Op.Cit.*

¹⁶¹ *Íbidem.*

han sido los principales países por lo que los cigarrillos encuentran un paso hacia la UE continental (primordialmente)

Los cigarrillos provenientes de GB son exportados a distintos países, como Chipre, donde regresan a manera de contrabando a su país de origen.

Cuadro 7: Las principales rutas del contrabando de cigarrillos provenientes de Estados Unidos en la UE



Mapa e información de rutas en: Luk Joossens y M. Raw. "Tobacco smuggling in Europe: who really benefits?", *Op.Cit.*

Existen tres rutas principales, de las que se derivan otras más, por las que los cigarros provenientes de Estados Unidos (y en menor medida de Brasil, en donde tanto PM como BAT tienen fábricas) son contrabandeados dentro de la UE:

1. Llegan al Puerto de Antwerp, en Bélgica. Del puerto se llevan por vía terrestre a Suiza y de ahí, con una diferente legislación, se llevan al centro y este de Europa.¹⁶²
2. Desde Antwerp u Holanda se transportan vía área al este de Europa, de ahí entran por contrabando a la UE principalmente por Alemania vía “ameisenschmuggle” (contrabando hormiga: paso de la frontera a través de autos particulares); e Italia: desde Albania y las Repúblicas de la antigua Yugoslavia, por el Adriático a través de botes.
3. Los cargamentos son llevado por mar desde los puertos norteños de Europa con destino final en el norte de África, sin embargo son descargado en las costas españolas. También son llevados a Andorra.

La red de distribución es obviamente controlada por grupos criminales, que además en algunas ocasiones además de encargarse del contrabando son también los designados por las empresas tabacaleras como sus agentes en el mercado legítimo. Tal cual lo señala la investigación llevada a cabo por el Center International Consortium of Investigative Journalists “un reporte del gobierno italiano señala que los agentes con licencia en Suiza de Philip Morris y de R.J. Reynolds eran criminales de alto nivel que conducían una operación vasta de contrabando a Italia en los 1980’s directamente vinculada con la mafia siciliana. “

También el, “...reporte interno de 240 páginas sobre el contrabando de cigarros compilado en 1997 por la Policía Italiana de Impuestos y Aduanas, la Guardia di

¹⁶² Por ejemplo, “una compañía suiza de exportación/importación compra cigarros a un fabricante extranjero. Los cigarros son desembarcados en un puerto de la UE. Como los documentos de los cigarros señalan que son para un mercado fuera de la UE, no se necesitan pagar impuestos en la UE. Los cigarros son posteriormente exportados por camión a un país fuera de la UE. Sin embargo, no llegan al mercado ahí, sino que son importados por mar de regreso a la UE y vendidos en el mercado negro. Las ganancias son transferidas a Suiza en diferentes etapas.” En: “Fight against fraud”, Integration Office DFA/DEA, Junio 2005. En: <http://www.europa.admin.ch/nbv/expl/factsheets/e/dog.pdf> Consultado en Septiembre de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

Además no hay que olvidar dos puntos muy importantes: las oficinas internacionales de PM International se encuentran en Laussane, Suiza y las leyes Suizas consideran al contrabando como evasión de impuestos, y esto no es un crimen en dicho país.

Finanza, describe la jerarquía del contrabando durante los 1990s. El reporte... declara que el contrabando en Europa esta dividido entre varias familias criminales conectadas con los sindicatos de crímenes organizados de Sicilia, Camorra y Sacra Corona Unita. Ellos operan el contrabando a través de una <<pirámide>> de 19 personas que viven en Italia, Francia, Suiza y Grecia. Estos comerciantes esconden sus actividades detrás de numerosas compañías frontales/fantasmas localizadas en paraísos fiscales como Suiza, Liechtenstein, Panamá, Islas Vírgenes Británicas, Gibraltar, Chipre, Belice, Antillas Holandesas y las Islas del Canal.”¹⁶³

Además, “de acuerdo con el reporte, se establecieron dos canales de contrabando hacia Italia: los cigarros manufacturados con licencia en Suiza se transportaban directamente a Albania. Los cigarros manufacturados en Estados Unidos eran embarcados para los almacenes de Antwerp, Bélgica y de ahí se trasladaban a Albania. De Albania los cigarros eran contrabandeados a Italia y al Medio Oriente...Otros informes de inteligencia... muestran que en los 1990s la principal ruta para el contrabando de tabaco en Europa se cambió para ir a través de los puertos del Adriático de Montenegro [Montenegro Connection] y de ahí en lanchas motorizadas a Italia, donde la costa de Puglia de Gargano a Brindisi es campo nulo en la batalla contra el tabaco.”¹⁶⁴

Un país que durante mucho tiempo sirvió para el contrabando tanto en la Europa continental como en Gran Bretaña fue Andorra.“Aunque Andorra carece de una base industrial significativa o de un terreno de agricultura abundante, si ocupa una localización muy estratégica entre España y Francia. A lo alto de las Pirineos. Por décadas, tal vez siglos, Andorra ha sido un reconocido centro para el contrabando a Europa, incluyendo a su vecina España.”¹⁶⁵ Como punto geoestratégico, Andorra permitía la distribución de los cigarros de contrabando a los países vecinos y servía al principal destino del contrabando, Gran Bretaña.

“Después de que Bretaña incrementó sus impuestos [al tabaco], las exportaciones a Andorra se elevaron de 13 millones de cigarros en 1993 a 1.52 mil millones en 1997. Esto representa un...hábito diario de 140 [cigarros] por cada hombre,

¹⁶³ William Marsden, et.al. *Op.Cit.*

¹⁶⁴ *Íbidem.*

¹⁶⁵ “Illegal pathways to illegal profits...” *Op.Cit.*

mujer y niño en Andorra. Las aduanas de España y Andorra detuvieron las importaciones libres de impuestos. Para 1998, las exportaciones británicas a Andorra descendieron considerablemente.”¹⁶⁶

Una vez limitado el paso en Andorra, la ruta del contrabando encontró un nuevo punto de tránsito: Chipre. “Solo se embarcaban anualmente 453 millones de cigarrillos británicos a Chipre antes de que Andorra fuera cerrado a los contrabandistas, de acuerdo a recientes reportes de la prensa en el Reino Unido. Después de la caída de las importaciones libres de impuestos en Andorra, esa cifra se elevó hasta los 11 mil millones, antes de estabilizarse en 6 mil millones.”¹⁶⁷ Cifra bastante elevada, más cuando se toma en cuenta que “...la isla sólo tiene 700,000 personas. [Por lo que] la Aduana Británica piensa que la gran mayoría termina de nuevo en Gran Bretaña, gracias a organizaciones criminales.”¹⁶⁸

En un informe de 2005 de la Europol se señala que los cigarrillos del este de Europa son contrabandeados a través de Alemania con destino al Reino Unido; además de que Bélgica y Holanda están jugando un papel importante como países de tránsito.¹⁶⁹

Pero todas las rutas establecidas del contrabando no podrían ser funcionales a menos que en menor o mayor medida no se contará con el apoyo de ciertos oficiales. El traslado de cantidades tan importantes de cigarrillos a través de la UE destinados al contrabando no puede concebirse sin la complicidad de las autoridades de los países.

¹⁷⁰ La corrupción de ciertas autoridades, beneficia al contrabando que en muchas

¹⁶⁶ William Marsden, et.al. “ *Op.Cit.*

¹⁶⁷ *Íbidem.*

¹⁶⁸ *Íbidem*

¹⁶⁹ “2005 EU Organised Crime Report Public Version”, Europol, La Haya, 25 de octubre de 2005. En: http://www.europol.europa.eu/publications/EUOrganisedCrimeSitRep/2005/EU_OrganisedCrimeReport2005.pdf Consultado en Diciembre de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹⁷⁰ “El crimen organizado se encuentra frecuentemente ligado a la corrupción política, lo que podría ocasionar efectos perniciosos aún en países relativamente estables. Las actividades criminales a gran escala proveen tanto el pretexto de obtener la aquiescencia de oficiales corruptos, como de los medios financieros necesarios para comprar dicha influencia. La corrupción puede variar ampliamente en los niveles en que ocurre... Los grupos de crimen organizado pueden influenciar el sistema político a través del ejercicio de la riqueza y el patrocinio, sin buscar necesariamente controlar el poder ellos mismos.” Wyn, Rees, “Organized Crime, Security and the European Union”, Ensayo para el Grupo de Trabajo de la ESRC, Grenoble, Universidad de Leicester. En: <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws8/rees.pdf> Consultado en Octubre de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

ocasiones se vale también de políticas nacionales laxas y un sistema judicial que le es favorable. En algunos países el contrabando de cigarrillos no es penalizado como, por ejemplo, el contrabando de armas o drogas; e inclusive no se encuentra tipificado o no es castigado como el caso de Suiza o como lo fue Andorra hace unos años.

3.2.1 ACCIONES EN CONTRA DEL CONTRABANDO

Las acciones para atacar el contrabando han sido muy variadas. Los países han reaccionado de distintas maneras ante este problema; ya sea a nivel nacional o en plano europeo se han implementado distintos programas para frenar la entrada masiva de miles de millones de cigarrillos al mercado de la unión.

Por ejemplo, en Suecia tal y como sucedió en Canadá se intentó reducir el nivel de contrabando con la reducción de impuestos al cigarrillo.

A mediados de los años noventa el nivel de contrabando en Suecia era bajo en comparación al resto de la UE y a pesar de que el precio de los cigarrillos era bastante alto, una investigación de la Policía Nacional Sueca concluyó que en el año de 1996 el 2% del total del mercado de cigarrillos no había pagado impuestos.¹⁷¹

“...dos incrementos sucesivos de los impuestos en Diciembre de 1996 y Agosto de 1997 elevaron el precio de los paquetes de cigarrillos... en un 43% en un periodo de ocho meses. Esto incrementó el ingreso de impuestos y redujo el tabaquismo en Suecia, pero no fue popular con los fumadores suecos y diversos artículos en los medios reportaron un incremento en el contrabando...Investigaciones recientes publicadas en 1999 mostraron que el numero de cigarrillos contrabandeados efectivamente se incrementó de 200 millones en 1996 a 500 millones en la primavera de 1998.”¹⁷²

¹⁷¹ L. Joossens y M. Raw. “Turning off the tap. An update on cigarette smuggling in the UK and Sweden with recommendations to control smuggling.” Cancer Research UK y National Institute of Public Health in Sweden, Junio 2002. En: <http://www.ash.org.uk/luk/likdocs/turningoffthetap.pdf>. Consultado en Noviembre de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia

¹⁷² Persson, L y Anderson J. *Cigarette Smuggling*, Swedish National Police College, Estocolmo, 1999. Citado en: L. Joossens y M. Raw. “Turning off the tap. An update on cigarette smuggling in the UK and Sweden with recommendations to control smuggling”. *Op.Cit.*

Como los aumentos al impuesto del cigarro no eran apoyados por el público y se dio un aumento en el contrabando, las autoridades suecas decidieron en 1998 reducir el mismo. Ocasionalmente la pérdida de ingresos y el aumento en el consumo. Además, “la información de las confiscaciones muestra que el problema del contrabando no desaparece cuando los niveles de impuestos son reducidos...El nivel de cigarros confiscado en el 2000 es casi el mismo nivel que en 1998. Los resultados de una encuesta realizada en Diciembre de 2000 a fumadores suecos muestran también que el problema del contrabando no estaba resuelto. Ya que el 10% dijo haber fumado cigarros de contrabando durante el último mes.”¹⁷³

En contraposición a lo anterior, el caso español fue exitoso. “España redujo el contrabando concentrándose en acciones tanto a nivel local como europeo; la estrecha colaboración entre España, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Andorra y la Oficina Europea Anti-Fraude (OLAF) redujo el abastecimiento de los cigarros de contrabando de Andorra, el cierre de la frontera de la misma, brigadas de la guardia civil en los valles y montañas para hacer el contrabando más difícil y la presión política al gobierno de Andorra por la UE y sus estados miembros, que la forzaron a crear una nueva legislación que hiciera al contrabando de tabaco a otros países ilegal. Este éxito no fue alcanzado mediante el control de la distribución callejera, que es casi imposible, sino reduciendo el suministro al país a <<nivel de contenedor>>.”¹⁷⁴

A pesar del éxito español, la lección no fue aprendida por el principal estado afectado por el contrabando de cigarros en la UE, Gran Bretaña. Según datos oficiales “principalmente las marcas domésticas comenzaron a estar disponibles para las redes de contrabando fuera del RU [Reino Unido], quienes las trajeron de vuelta al país de manera ilegal. Las Aduanas e Impuestos Británicas estimaron que el mercado de contrabando se incrementó de 3% en 1996-1997 a 22% en el 2000, lo que representó una pérdida de ingresos de 680 millones de libras esterlinas en 1996 a 3800 millones de libras en el 2000.”¹⁷⁵

¹⁷³ Swedish Cancer Society and Pharmacia. Información de encuesta no publicada, Estocolmo, Diciembre de 2000. Citado en: L. Joossens y M. Raw. “Turning off the tap...”. *Op.Cit.*

¹⁷⁴ Luk Joossens, Martin Raw. How can cigarette smuggling be reduced? *Op.Cit.*

¹⁷⁵ L. Joossens y M. Raw. “Turning off the tap...”. *Op.Cit.*

Gracias a los alegatos continuos de The Guardian, un periódico británico, el Departamento de Comercio e Industria (DTI)¹⁷⁶, comenzó en el 2000 una investigación a British American Tobacco por contrabando. Bajo la sección 432 del Acta de Compañías de 1985, que señala que este departamento, a través de su Secretario, puede “designar inspectores para que investiguen los asuntos de una compañía. Puede hacer esto si sospecha de fraude o mala conducta o si a los accionistas de la compañía no se les ha brindado la información que ellos puedan esperar de manera razonable.”¹⁷⁷

Pero cuatro años después las investigaciones concluyeron que no existían las evidencias suficientes para señalar que BAT estaba involucrado en el contrabando.

También en el año 2003 “el gobierno británico respondió con un rango de medidas: una red de scanners para la detección de contenedores, marcas fiscales sobresalientes en los paquetes, aumento en los castigos y más oficiales de aduanas y una campaña para incrementar la alerta en el público. Pero según su propia admisión, solo espera contener en lugar de eliminar el problema.”¹⁷⁸ No obstante como se puede ver, el contrabando ha ido en aumento, porque el problema no ha sido atacado de manera integral, ya que no se ha considerado el control a las exportaciones de los cigarrillos [que eventualmente terminan en el mercado negro británico] y por ende a las empresas que los realizan; además las acciones británicas se encontraron al margen de la cooperación con los estados, desde los que se enviaban los cigarrillos para reingresar a su territorio.

En el plano europeo, en 1994 se implementó el Grupo de Trabajo de Cigarrillos. “Este grupo involucra a oficiales de los servicios relevantes de todos los Estados Miembros, trabajando de la mano con los oficiales de la Oficina Europea Anti-Fraude (OLAF). OLAF tiene a 10 agentes trabajando de tiempo completo con el Grupo de

¹⁷⁶ Rob Evans y David Leigh. “Bat in clear after smuggling inquiry”, The Guardian, 27 de Marzo de 2004. En: <http://www.guardian.co.uk/smoking/story/0,117992,00.html> Consultado en Agosto de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹⁷⁷ “Tobacco Industry Smuggling. Submission to the House of Commons Health Select Committee”, Action on Smoking and Health (ASH), Reino Unido, 16 de febrero de 2000. En: <http://www.ash.org.uk/html/smuggling/html/submission.html> Consultado en Julio de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹⁷⁸ Tobacco smugglers told—your time is up. HM Treasury/HM Customs & Excise, Budget 2000.. London, March 2000. En: L. Joossens y M. Raw. “Turning off the tap...”. *Op.Cit.*

Trabajo de Cigarros en la lucha contra el contrabando de cigarros dentro de la UE. Trabajando de manera cercana con las autoridades nacionales, el Grupo de Trabajo de Cigarros ha coordinado de manera exitosa investigaciones y acusaciones en los principales casos de contrabando dentro de la UE.”¹⁷⁹

También “para combatir el fraude y tratar de contener el contrabando de cigarros, se creó el Sistema de Aviso Temprano (EWS –por sus siglas en inglés-). Este mecanismo es un sistema de pre-aviso para el envío de los llamados bienes de “alto riesgos” que son transportados dentro de la UE.”¹⁸⁰ Además, por medio de la OLAF¹⁸¹, se llevan a cabo investigaciones sobre el flujo del contrabando con los países miembros, como la operación Zeus en Italia.

En otro frente, también se ataca al contrabando a través de la cooperación de la EUROPOL, organización europea encargada del cumplimiento de la ley a través de la mejora en la efectividad y cooperación de las autoridades competentes de los Estados Miembros.

3.3 UNIÓN EUROPEA: ACCIÓN CONJUNTA EN CONTRA DE PHILIP MORRIS INTERNATIONAL

Como antes se mencionó se llevaron y han llevado a cabo diferentes acciones para contrarrestar el contrabando de cigarros dentro de la UE. Dentro de estas, se llevó a cabo una acción sumamente importante que requirió de la cooperación de los estados:

¹⁷⁹ Tobacco Control. En: <http://www.otc.ie/article.asp?article=97> Consultado en Diciembre de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹⁸⁰ “LASSO 2000. Review on cigarette smuggling in Europe”. *Op.Cit.*

¹⁸¹ “OLAF es un servicio independiente dentro de la Comisión Europea...Es un <<servicio de plataforma>> para los estados miembros, <<dando valor>> a la coordinación de su trabajo y buscando proteger las finanzas de la UE. Funciona dentro del primer pilar (económico) de la UE. No es un servicio de policía y no es un servicio de investigación criminal, más bien es un cuerpo administrativo que se encarga de un amplio rango de investigaciones de fraudes desde derechos aduanales hasta fondos estructurales, ayuda a los TACIS (países del Este de Europa y Asia Central) y realiza investigaciones internas a oficiales de la UE.”

“Anti-fraud cooperation in the EU”, Institute of European Affairs, 4 de Julio 2006. En: http://www.iiea.com/eventsxtest.php?event_id=169 Consultado en Diciembre de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

una demanda judicial en contra de Philip Morris International, la principal empresa tabacalera del mundo.

Valiéndose de la legislación estadounidense, la Comisión Europea, en nombre de los intereses de la UE decidió en el año 2000 emprender acciones legales contra quien, a su consideración, era el principal actor en el contrabando. Buscando recuperar la pérdida de impuestos, derivada de la evasión de los cigarrillos introducidos en el mercado negro, la Comisión y 10 Estados miembros decidieron actuar de manera conjunta en busca de una solución.

El proceso fue largo, y el resultado no fue precisamente el más óptimo, no obstante el desenlace logró que PM se comprometiera a pagar una fuerte suma de dinero y a tener un control mayor sobre la venta de sus productos.

En estos tiempos, los esfuerzos individuales para contrarrestar problemas que van más allá de los límites territoriales y que involucran actores diversos, son insuficientes. Hoy día es necesario hacer un frente conjunto para que a través de la cooperación estatal pueda hacerse frente a aquellos nuevos actores de la arena internacional que cada vez más atentan contra diversos intereses públicos.

La cooperación internacional, mediante el cual las partes se unen para un fin común, juega un papel importante en las relaciones internacionales; y debe ser considerada como una opción real para la resolución de conflictos.

3.3.1 LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Las Relaciones Internacionales "...abarca el conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc., tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre estos y los Estados. De esta forma... puede decirse, en principio,

que las relaciones internacionales es la ciencia que se ocupa de la sociedad internacional.”¹⁸²

Son muchos los actores de la sociedad internacional que en menor o mayor medida ejercen su nivel de influencia y poder en las relaciones internacionales. El Estado, protagonista por excelencia de la misma, ha experimentado con el paso de los años el surgimiento y establecimiento de distintos sujetos como las empresas transnacionales, las organizaciones gubernamentales y civiles, etc., cuyo actuar define en gran medida el contexto internacional.

Puede hablarse de una clasificación de las relaciones internacionales, según diversos criterios:

- a) *Por el número de actores que intervienen:* podemos distinguir entre las interacciones *bilaterales*, *multilaterales* y las *globales*.
- b) *Por el grado de vinculación que establece entre los actores:* de acuerdo con este criterio podemos diferenciar entre las *interacciones directas* y las *indirectas*.
- c) *Por la naturaleza de las interacciones:* las interacciones internacionales varían en función de su naturaleza política, económica, jurídica y cultural, etc. Cabe también la posibilidad de que se produzca una combinación de interacciones de distinta naturaleza, de modo que un actor opere en un ámbito determinado a condición de que el otro actúe en un ámbito diferente.¹⁸³

Dentro de ésta última clasificación podemos ubicar las relaciones de cooperación. “En términos generales, la cooperación significa la acción conjunta de dos o más partes para la consecución de objetivos comunes. En ese sentido, implica la concentración y la realización de acciones de por lo menos dos participantes, ya sea individuos, comunidades, instituciones, países u organizaciones internacionales con objetivos comunes y en busca de un beneficio relativo para los mismos.”¹⁸⁴

¹⁸² Celestino del Arenal. “Introducción a las relaciones internacionales”, Tecnos, Madrid, 1994, p.23
“...sociedad internacional aquella sociedad global (macrosociedad) que comprende a los grupos con un poder social autónomo, entre los que destacan los estados, que mantienen entre sí unas relaciones recíprocas, intensas, duraderas y desiguales sobre las que se asienta un cierto orden común.” Rafael Calduch Cervera. “Relaciones Internacionales”, Ediciones Ciencias Sociales, España, 1991, p. 64

¹⁸³ Rafael Calduch Cervera. *Op.Cit.* pp. 87-88

¹⁸⁴ Aline Villegas Cedillo. “La cooperación internacional en salud: evaluación, seguimiento, retroalimentación y restricciones financieras en la aplicación de la Estrategia de Salud Para Todos en

En el ámbito internacional, la cooperación se desarrolla en la comunidad internacional y puede definirse en concordancia con la definición general de la misma, de la siguiente manera: “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias.”¹⁸⁵

La cooperación no se hace presente cuando existe armonía¹⁸⁶, por el contrario, cuando se presenta una discordia¹⁸⁷ o conflicto puede ser un medio para resolver el problema. La cooperación “...esta típicamente mezclada con el conflicto y refleja esfuerzos parcialmente exitosos para superar un conflicto, real o potencial”¹⁸⁸.

Dentro de las relaciones de cooperación internacional se pueden señalar las siguientes categorías:

1. Por el contenido

- a) Según la amplitud del ámbito de la cooperación... *cooperación de carácter general y la cooperación de carácter sectorial*.
- b) Atendiendo al grado de compromiso de los miembros participantes...*cooperación decisional*, destinada a lograr la adopción de decisiones colectivas entre los actores internacionales, pero cuya ejecución será realizada por cada uno de ellos de modo independiente; la *cooperación normativa*, cuya principal finalidad es la adopción de normas comunes (jurídicas o no) reguladoras de la conducta de los actores internacionales, y la *cooperación operativa*, cuyo objetivo es la colaboración entre diversos actores internacionales para llevar a cabo ciertas acciones coordinadas o ejecutar determinados programas internacionales.

México (1980-2000)”. Tesina para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2004, p.8

¹⁸⁵ Rafael Calduch Cervera. *Op.Cit.* pp. 87-88

¹⁸⁶ “La armonía se refiere a una situación en donde las políticas de los actores (buscando su propio interés sin consideración por los demás) *automáticamente* facilitan el logro de las metas de los otros.” Robert O. Keohane. *Cooperation and international regimes*. En: Richard Little y Michael Smith (ed). “Perspectives on world politics”, Routledge, Londres, 1994, 2da. edición, p.102 . De ésta cita en adelante, traducción propia.

¹⁸⁷ “La discordia lleva generalmente a esfuerzos por inducir a los otros a cambiar sus políticas, cuando esta pretensión se encuentra con resistencia se da lugar a un conflicto de políticas.” *Ídem*. P.105

¹⁸⁸ *ibidem*.

2. Por las formas de cooperación

a) Según el grado de institucionalización de la relación cooperativa, podemos diferenciar entre la *cooperación informal* y la *cooperación orgánica*. La primera se desarrolla a través de cauces de actuación que no requieren la existencia de alguna forma de estructura orgánica internacional. Por su parte, la segunda se desarrolla gracias a la creación o mediante el funcionamiento de una estructura orgánica internacional con carácter estable...

b) En función del número de participantes podemos hablar de *cooperación bilateral* o *multilateral*.

3. Por la naturaleza de los actores participantes, diferenciamos entre:

a) *Cooperación interestatal*...

b) *Cooperación interorganizativa*...

c) *Cooperación transnacional*...

d) *Cooperación combinada*...¹⁸⁹

Dentro de los diferentes tipos de cooperación existe uno muy interesante: la integración. Cuyo ejemplo por excelencia es la Unión Europea. La integración es "...aquella relación de cooperación mediante la cual dos o más grupos sociales funden sus estructuras y transfieren sus poderes, total o parcialmente, para dar origen a una nueva colectividad que goza de poderes propios y asume el desempeño de ciertas actividades de los grupos integrados. Cuando el actor resultante de la integración goza de poderes y ejerce funciones de alcance transnacional, la calificaremos de integracional internacional."¹⁹⁰

La cooperación internacional, como ya se mencionó con anterioridad, representa una opción en la resolución de cierto problema o conflicto. Y dado que en la actualidad se presentan problemas que no pueden ser resueltos en el ámbito nacional, la cooperación internacional resulta muy benéfica en las relaciones internacionales.

De tal manera, la UE se dio cuenta que la mejor forma de atacar al contrabando era a través de la cooperación. Una solución real al problema era más factible si se buscaba en el conjunto que con acciones individuales.

¹⁸⁹ Rafael Calduch Cervera. *Op.Cit.*, pp. 90-91

¹⁹⁰ *Ídem*. p.91

3.3.2 PHILIP MORRIS INTERNATIONAL

Una de las principales empresas tabacaleras a nivel mundial es Philip Morris International (PMI).¹⁹¹ Sus marcas se realizan en más de 50 fábricas y se venden en cerca de 160 mercados. Tiene el 14.5% del mercado internacional de cigarros y emplea a más de 60,000 personas alrededor del mundo.

Su sede se encuentra localizada en Lausanne, Suiza; desde el 2001, año que fue reubicada de su sede original en Rye Dook en los Estados Unidos.

Entre 1970 y el 2004 PMI ha experimentado un gran crecimiento; tanto en producción, pasando de unos 87,000 millones de cigarros a 761,000 millones; como en ganancias: en el mismo periodo se registró un incremento de ingresos de 425 millones de dólares en 1970 a más de 39,000 millones en el 2004. Sus ganancias brutas en el 2004 fueron de 6,600 millones de dólares muy por encima de los 54 millones conseguidos en 1970. Cifras para nada despreciables.

Algunas de sus marcas más conocidas son: Marlboro, Apollo Soyuz, Bond Street, Caro, Chesterfield, Diana, F6, Fajrant, L&M, Lara, Longbeach, Merit, Multifilter, Muratti, Oprtima, Parliament, Meter Jackson, Petra, Philip Morris Polyot, Red & White, SG, Stara, Vatria y Virginia Slims. Actualmente produce siete de las 20 principales marcas más vendidas a nivel global, incluyendo la marca número uno.

Los mercados que representan mayor ganancia para PMI son Austria, Bélgica, Egipto, Francia, Grecia, Japón, México, Holanda, Polonia, Rusia, Arabia Saudita, España, Turquía y Ucrania. En el plano europeo, PMI perdió terreno en Francia, Italia y Alemania, lo que representó una caída en los volúmenes de venta del 8.7% durante el 2004. Mientras tanto, las ventas de Marlboro aumentaron en Bélgica, Portugal, España y el Reino Unido. En Europa del Este, se registro un incremento del 15.2% en el 2004.¹⁹²

¹⁹¹ Toda la información general de Philip Morris International, a menos que se especifique lo contrario, fue obtenida de su página de Internet en: <http://www.philipmorrisinternational.com> el mes de Enero de 2006. La traducción de la información de la misma, es propia.

¹⁹² "Altria Group, Inc. 2004 Annual Report Review", Altria, 2004, 82pp. En: http://www.altria.com/download/pdf/investors_2004_ANNRpt_BusReview_section4.pdf Consultado en Enero de 2006. Traducción propia.

Las cifras hablan por sí mismas, PMI es una de las empresas cigarreras más exitosas en el mundo. Sus productos no sólo se venden una gran amplitud de mercados sino que se venden bien. Con el paso de los años, su mercado se ha ampliado; la adquisición de empresas y marcas nacionales, ha convertido a PM en el imperio cigarrero que es hoy. Y si uno revisa su historia, puede observar claramente como se ha expandido de manera exponencial con el paso de los años, y por ende comprender mejor el porque de su desempeño.

3.3.2.1 PM: SU HISTORIA

Las actividades de esta empresa se remontan a 1847 cuando el señor Philip Morris abre una tienda en Londres. En 1881, muerto Philip Morris, su hermano Leopold se asocia con Joseph Grunebaum y forman Philip Morris & Company and Grunebaum Ltd. Dicha asociación no durar mucho, ya que apenas 4 años después se disuelve estableciéndose Philip Morris & Co.Ltd.

Para 1894 la empresa deja de estar a cargo de la familia Morris cuando William Curtis Thompson toma el control. Thompson le vende en 1902 la mitad de la compañía a Gustav Eckelmeyer (que era importador y vendedor de la compañía en EEUU. desde 1872) y a otros accionistas estadounidenses. La parte estadounidense fue adquirida en 1919 por un grupo de accionistas de este país, que la trasladan de Nueva York a Virginia y forman Philip Morris & Co.Ltd.Inc.

La expansión de Philip Morris en terreno internacional comienza en 1954, cuando se establece Philip Morris (Australia) Ltd., seguido un año después, por Philip Morris Overseas (1955), una división internacional que en 1961, habría de convertirse en Philip Morris International.

La Tabacalera Nacional de Venezuela se convierte en 1956 en la segunda afiliada de Philip Morris fuera de los EEUU; y en 1963 adquiere su primera fábrica en Europa, la Fabriques de Tabac Réuniones de Suiza.

En 1967 reorganiza su estructura corporativa en tres divisiones operantes: Philip Morris Doméstico (que en 1968 se convertiría en Philip Morris USA), Philip Morris International y Philip Morris Industrial.

En 1980 se abre la fábrica más grande fuera de EEUU en Bergen op Zoom en Holanda, siendo actualmente el más grande centro de exportación de PMI en Europa.

Philip Morris International en 1987, como una recién incorporada compañía adquiere la división de negocios internacionales de Philip Morris.

Actualmente, PM es parte de un consorcio llamado Altria Group Inc. El cual agrupa diferentes empresas muy exitosas en su ramo.

3.3.2.2 ALTRIA GROUP INC.

En el año 2004 Altria Group Inc.¹⁹³ (en adelante, Altria) generó ingresos de poco menos de 90,000 millones de dólares. Altria es dueña de Philip Morris USA Inc. (al 100%) Philip Morris International (al 100%), Philip Morris Capital Corporation (al 100%), Kraft Foods Inc. (con aproximadamente el 85% de las acciones) y SABMiller plc (con el 28.7%).

La conformación de Altria comienza en 1985 cuando Philip Morris anuncia una reestructuración en la que el corporativo Philip Morris Companies (PMC) se convierte en la figura pública de Philip Morris en la bolsa. Este mismo año adquirió por 5,600 millones de dólares la General Food.

Tres años después, Philip Morris Companies adquiere Kraft por 12,900 millones de dólares, que combinó con General Food el año siguiente, formando la Kraft General Food, además estableció la Kraft General Food International; ésta última se reorganiza en 1995 y se renombra Kraft Foods.

En el 2000 PMC adquiere Nabisco Holdings. Un año después, en el 2001 anuncia la venta pública de acciones de Kraft Foods y lanzan la propuesta de cambiar el nombre de PMC por el de Altria Group, el cual pasa a ser el nombre oficial en el 2003.

Así, Altria comprende hoy empresas muy exitosas. PMI, Philip Morris USA que maneja el mercado estadounidense y que en el 2004 tuvo ganancias brutas de aproximadamente 4,400 millones de dólares.

¹⁹³ Toda la información general de Altria Group Inc., a menos que se especifique lo contrario, fue obtenida de su página de Internet en: <http://www.altria.com> el mes de Enero de 2006. La traducción de la información de la misma, es propia.

Philip Morris Capital Corporation, que maneja un portafolio de contratos financieros y provee al grupo Altria de beneficios económicos y financieros.

Es dueña también, en casi un 85% de la Kraft Foods inc., la cual generó ingresos en 2004 de aproximadamente \$32,200 millones de dólares. Algunas de las marcas manejadas por Kraft Foods International son: Toblerone, Philadelphia, Oreo, Ritz, Clight, Tang, etc. Kraft es la compañía más grande de bebidas y alimentos con sede en Norteamérica y es la segunda a nivel mundial.

SABMiller, la segunda cervecera más grande del mundo, también forma parte de Altria. Algunas de las marcas que maneja SABMiller son: Millar, Lite, Millar Genuine Draft, Castle Lager, Snow.

Actualmente, Altria esta planeando dividirse en tres compañías independientes: Philip Morris USA, Philip Morris International y Kraft. “Analistas de Wall Street señalan que tal movimiento probablemente resultará en un aumento porcentual del 20 al 33% a los accionistas, principalmente porque el capital de Kraft y Philip Morris International no será más vulnerable a las demandas relacionadas con las acciones de Philip Morris.”¹⁹⁴

3.3.3 UE VS PMI

La UE a través de la Comisión¹⁹⁵, ante las evidencias del papel de las tabacaleras en el contrabando de sus cigarros y de la continua pérdida de impuestos decide el 6 de noviembre del 2000 interponer una demanda bajo el Acta RICO en EEUU.

El Acta RICO (Racketeer influenced and corrupt organizations)¹⁹⁶ fue aprobada por el congreso en 1970 y era utilizada principalmente en contra de la mafia. Sin embargo, “en los 1980`s... los abogados civilistas se dieron cuenta de la sección 1964 (c) del Acta RICO, que permite que las demandas civiles sean presentadas por cualquier persona que haya sido perjudicada en su negocio o propiedad en razón de

¹⁹⁴ R. Mokhiber y R. Weissman. “A stateless Philip Morris?” ZNET, 29 de abril de 2006. En: <http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?ItemID=10175> Consultado en Diciembre de 2006 Traducción propia.

¹⁹⁵ Comunicado de prensa de la UE. http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgl/guesten.ksh?p_action.gettxt=qt&doc=IP/00/1255%7CO%7CRPID&lg=EN

¹⁹⁶ Para leer el Acta RICO consultar la siguiente página: <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/ch96.html>

una violación a RICO. Cualquier persona que triunfase en establecer una demanda RICO recibiría de manera automática una sentencia de tres veces mayor a su daño actual y sería premiado con los costos y honorarios de sus abogados. Las ganancias financieras inesperadas disponibles bajo RICO inspiraron la creatividad de los abogados a través de la nación, y para finales de los 1980's RICO era una de las demandas más comunes (si no es que la más) interpuesta en las cortes federales.”¹⁹⁷

Por lo anterior, “durante los 1990's las cortes federales guiadas por la Suprema Corte de los Estados Unidos, se dedicaron en un esfuerzo concentrado a limitar el espectro de RICO en el contexto civil. Como resultado de este esfuerzo... RICO se ha convertido en una de las áreas de la ley más complicadas e impredecibles.”¹⁹⁸

El Acta RICO permite utilizarse en las demandas de contrabando porque tal y como lo señala ésta misma dentro de su sección de definiciones: “actividad mafiosa significa... (B) cualquier actividad que es procesable en cualquiera de las siguientes provisiones del Título 18, del Código de los Estados Unidos... secciones 2341-2346 (relativas al tráfico de cigarrillos de contrabando)...”¹⁹⁹

Así bajo el cobijo que el Acta RICO proporciona y con el fundamento legal²⁰⁰ que permite a la Comisión este tipo de acciones se instaura la demanda de la UE en contra de PM, RJR y Japan Tobacco (que había comprado la división internacional de RJR), en la Corte Distrital del Oriente de Nueva York.

Esta demanda señala que “los acusados se han involucrado en un patrón de actividades mafiosas, incluidas pero no limitadas al lavado de dinero, fraude telegráfico, fraude por correo y actos de la Acta de Viaje... Además, los acusados han cometido y continúan cometiendo actos que constituyen negligencia, fraude, enriquecimiento ilícito,

¹⁹⁷ “RICO Act”. En: <http://www.rico.act.com> Consultado en Julio 2006. Traducción propia.

¹⁹⁸ *Íbidem*.

¹⁹⁹ “Title 18/ Part I/ Chapter 96/ Definitions. Racketeer influenced and corrupt organizations.” Cornell Law School. En: http://www4.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc_sec_18_00001961----000-html. Consultado en Julio 2006. Traducción propia.

²⁰⁰ Dentro del art. 3 y 23 del Tratado de la CE se señala que la Comunidad es competente en materias relativas a los impuestos aduanales en los bienes de importación y exportación en los Estados Miembros y en virtud del la Parte 5 Título II del mismo tratado la Comisión está obligada a asegurar la recaudación de los recursos propios de la UE.

molestias al público, distorsiones negligentes y conspiración para cometer dichos agravios.”²⁰¹

Se menciona también que “...directa e indirectamente facilitaron el contrabando de cigarrillos de manera ilegal dentro de la COMUNIDAD EUROPEA violando las leyes de los Estados Unidos y el derecho consuetudinario, así como los acuerdos aduanales entre los Estados Unidos y la COMUNIDAD EUROPEA, con el propósito de lastimar intereses económicos de la COMUNIDAD EUROPEA mientras incrementaban sus ganancias y su presencia en el mercado en la COMUNIDAD EUROPEA, aumentando el valor de sus operaciones tabacaleras y expandiendo el mercado mundial de contrabando de cigarrillos.”²⁰²

Además señalan que los “tratados y acuerdos entre la COMUNIDAD EUROPEA y los Estados Unidos, incluyendo el Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Comunidad Europea sobre cooperación aduanal y asistencia mutua en cuestiones aduaneras (1997), confirma específicamente que debe existir cooperación recíproca entre los Estados Unidos y la COMUNIDAD EUROPEA con respecto a esfuerzos gubernamentales para combatir el crimen transnacional y el fraude en aduanas... [también] determina que las operaciones de contrabando en detrimento de los acuerdos aduaneros y la ley existente son dañinos para la economía, los intereses fiscales y comerciales de tanto los Estados Unidos como de la COMUNIDAD EUROPEA...la COMUNIDAD EUROPEA ha sido lastimada en sus negocios y propiedades... ha perdido y continúa perdiendo miles de millones de dólares, incluyendo la pérdida de impuestos aduaneros, cuotas, impuestos, dinero y propiedad... los acusados han concebido, dirigido y controlado e implementado una conspiración internacional para defraudar al demandante y desproveerlo de dinero y propiedad...”²⁰³

A menos de un año de interpuesta la demanda, es sobreseída por un tecnicismo. Éste dicta que la Comisión no debía actuar de manera exclusiva a nombre de los

²⁰¹ “The European Community against... RJR Reynolds Tobacco Company...Japan Tobacco Inc...Phillip Morris International...” United States District Court, Eastern District of New York, Noviembre 2000. En: <http://www.ash.org.uk/index.php?navState=industry&getPage=/html/litigation.php> Consultado en Julio de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

²⁰² *Íbidem.*

²⁰³ *Íbidem.*

Estados Miembros. Lo anterior hace que Bélgica, España, Finlandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Grecia, Francia, Alemania y Portugal se involucren de manera directa en la demanda.

A pesar de que el Acta Patriótica aprobada en octubre de 2001, permite que las demandas RICO continúen cuando las actividades de contrabando ayudaran de manera directa o indirecta al terrorismo y de que sobre esto los abogados de la UE presentaron evidencias de la relación del contrabando con el terrorismo, enfocándose en el caso de Irak;²⁰⁴ el 19 de febrero del 2002, la demanda fue sobreseída basada en la Ley de Ingresos (anteriormente utilizada para sobreeser la acción canadiense).

Sin importar el gran revés, 5 meses después la UE presenta una apelación,²⁰⁵ con los escritos formales de tres amicus curiae: la Organización Mundial de la Salud, la organización de la Campaign Tobacco- Free Kids y la Federal Law Enforcement Officers Associations (FLEOA).²⁰⁶

Al observar el desarrollo del caso canadiense y de las ya pocas esperanzas que su apelación fuera a su favor, la UE comienza una nueva estrategia. A la par de la demanda ya interpuesta, la UE entabla otra más bajo el supuesto de lavado de dinero y asociación con criminales, en contra de RJR y compañías relacionadas, en octubre de ese mismo año.²⁰⁷

²⁰⁴ Se sabe que algunos cargamentos de cigarrillos provenientes de la EEUU eran transportados a España, Chipre y Turquía y de ahí eran llevados a Irak y vendidos al grupo Separatista PKK (Partido de trabajadores de Kurdistán); un grupo separatista clasificado como terrorista por los EEUU. Se dice que Quday uno de los hijos de Hussein era el que controlaba el contrabando de cigarrillos en Irak. Desde el embargo de 1990 solo comida, medicinas y otros bienes podían ser exportados desde EEUU a Irak previa autorización del gobierno.

Maud S. Beelman. "EU accuses US. Tobacco companies of trading with Iraq terrorists." The Center for Public Integrity, Febrero 2 de 2002. En: <http://www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=576> Consultado en Octubre de 2006. De ésta cita en adelante, traducción propia.

²⁰⁵ Para consultar la apelación ir a <http://www.ash.org.uk/html/smuggling/rico/eucolombia.pdf>

²⁰⁶ Para consultar los escritos ir a: <http://www.ash.org.uk/html/smuggling/rico/whoamicus.pdf> para la OMS; <http://www.ash.org.uk/html/smuggling/rico/ctfkamicus.pdf> para el escrito de la Campaign Tobacco Free Kids y <http://www.ash.org.uk/html/smuggling/rico/fleamicus.pdf> para el de FLEOA.

²⁰⁷ "...la demanda de la Comisión alega que Reynolds trabajo de la mano con el bajo mundo en el centro y este de Europa, aceptando "dinero sucio" en pleno conocimiento que muchos de los cigarrillos que vendía serían contrabandeados dentro de la UE. Agrega también que algunos de los cigarrillos terminaron presuntamente en Irak, a través de intermediarios en Panamá, Suiza, Chipre, Turquía, Montenegro y otros países."

Andrew Osborn. "Brussels sues US tobacco giant for money laundering", en The Guardian, Reino Unido, 1 de Noviembre de 2002. En: http://business.guardian.co.uk/story/0,,823720,00.html#article_continue Consultado en Diciembre de 2006. Traducción propia.

Pero la UE no es la única que actuaba en diferentes frentes, por su parte las compañías tabacaleras además de defenderse en las cortes estadounidenses buscaron protegerse de las demandas a través de las instancias europeas. Entablaron en una corte europea, en la de Primera Instancia en Luxemburgo una demanda contra la Comisión. “Las compañías negaron ferozmente todos los cargos. Y para detener a la Comisión en su camino, presentaron un caso en la Corte Europea en la que alegaban que el ejecutivo de la UE no tiene competencia para demandarlos a través de las cortes de EEUU. La Corte sobreseyó el caso ayer [enero de 2003] y dictaminó que la demanda de las firmas tabacaleras era inadmisibile. Sin embargo fue de doble filo. Si las compañías son exoneradas en las Cortes de EEUU, se señala que estarían en todo su derecho de demandar a la Comisión por pérdidas y daños a su imagen ocasionados por la demanda.”²⁰⁸

Y aunque la corte europea le dio un revés a la industria del tabaco, la corte estadounidense hizo lo propio con la UE. En Enero de 2004, la Corte de Apelaciones afirma el sobreseimiento de las demandas de contrabando. Sin embargo deja abierta la posibilidad volver a presentar sus otras acusaciones, incluidas el lavado de dinero.

En Agosto de ese año presentan una petición de Writ of Certiorari a la Suprema Corte de ese país, en la que solicitan que se revise la siguiente pregunta: si la Corte de Apelaciones erró en extender la “ley de ingresos” a demandas judiciales traídas a la ley doméstica de EEUU que buscaban una compensación equitativa para imponer y remediar esquemas de contrabando basados en los EEUU. Su petición fue negada el 9 de enero de 2006.

A pesar, de la negativa que en términos legales recibieron ante sus acusaciones, la UE logró un acuerdo muy importante con una de estas empresas tabacaleras. PM decide firmar un acuerdo con la UE el 9 de julio de 2004, en donde se comprometía entre otras cosas a pagarle 1.25 miles de millones de dólares. “Bajo el acuerdo, el mayor de su tipo en la UE- Philip Morris... accedió pagar el dinero en cantidades variadas a lo largo de 12 años a cambio de la terminación de la litigación por ambas partes... El dinero se destinará al presupuesto de la UE y a los 10 países que se

²⁰⁸ Andrew Osborn. “European court rules against tobacco manufacturers”, The Guardian, 16 de Enero de 2003. En: <http://www.business.guardian.co.uk/story/0,,875654,00.html> Consultado en Agosto de 2006. Traducción propia.

unieron a la demanda de la UE. [Y aunque] ...Philip Morris ha negado fuertemente los cargos. ...parte del acuerdo de hoy requiere a la compañía que se asegure que sus volúmenes de venta son <<conmensurados>> con las demandas legítimas del mercado. También proporciona pagos no especificados adicionales a la UE <<en caso de futuras confiscaciones en la [EU] de sus productos genuinos sobre cantidades definidas>>.”²⁰⁹

El acuerdo pone en entredicho la responsabilidad de esta empresa en el contrabando, ya que sin existir ningún mandato legal para ello, PMI se comprometió no sólo a pagar una importante suma de dinero sino a tener un cierto control sobre las ventas de sus productos. Ya sea porque los gastos de los juicios empezaban a mermar sus ganancias y su imagen o porque la posibilidad de presentar un demanda en la que se ligara a la industria con grupos clasificados como terroristas por el gobierno estadounidense se encontraba abierta; la principal empresa tabacalera del mundo firmó este acuerdo. Al parecer Altria, buscaba dar fin a este capítulo de PMI, y tal como lo hizo con su cambio de nombre, renovar la imagen de esta empresa tan importante a nivel mundial. Buscando también detener futuras demandas que pudieran afectar de manera drástica el capital de la empresa.

²⁰⁹ *Íbidem.*

CONCLUSIONES

La resolución de conflictos a través de acciones bélicas coloca a los países en un estado de continua amenaza; limitando la negociación. En cambio, la cooperación internacional abre un abanico de oportunidades en las relaciones internacionales para la posible solución de los mismos.

El mundo de hoy se enfrenta a problemas que escapan de las manos de los Estados, traspasando fronteras. Por ello es cada vez más evidente que para ciertas cuestiones la colaboración entre diferentes actores es no sólo necesaria sino fundamental.

En ello, el campo de la salud pública es reflejo fiel de la necesidad de la cooperación internacional. La percepción de que la salud pública era una cuestión del dominio nacional ha dado paso a la cooperación no sólo estatal sino de diversos actores. Ya sea porque un Estado no es capaz de hacer frente a los problemas que aquejan la salud de su sociedad y por ende requiere de la colaboración de otros actores, o porque el problema es de tal magnitud que no respeta fronteras, y por tanto conjuga a varios actores y exige una visión consensuada y acciones conjuntas.

El tabaquismo representa el ejemplo perfecto del último punto. Las muertes anuales ocasionadas por el tabaco en cifras de la OMS, antes mencionadas, son de alrededor de 5 millones y según las previsiones se elevarán a cerca de 10 millones para el año 2020. Es más, la organización señala que la mitad de las personas que hoy fuman, unas 650 millones, serán eventualmente asesinadas por el tabaco.

El tabaco juega un papel significativo en las relaciones internacionales por cuanto es una de las principales amenazas a la salud pública y a la vez su versión manufacturada más importante, el cigarro, representa ganancias millonarias a las compañías tabacaleras que lo producen, convirtiéndose en un producto rentable e internacional.

Ante el tabaco como problema de salud pública se ha actuado de diversas maneras. Ya sea a través de la implementación de programas y acciones concretas en el plano nacional o con la creación de modelos de cooperación en un plano mundial,

como el caso del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud contra el Tabaco.

La Unión Europea como modelo único de integración y cooperación, decidió a pesar de sus limitantes facultativas en cuestiones de salud pública, concretar diversos programas, directivas y acciones específicas contra el tabaquismo. La creación e implementación de medidas al consumo del tabaco, a través de sus instituciones, proveyó a los habitantes de la unión un marco regulatorio capaz de establecer estándares mínimos dentro de todos los países miembros en relación al consumo del tabaco y la responsabilidad y papel de la industria tabacalera.

A pesar de la contradicción interna ocasionada por el apoyo brindado a través de la Política Agraria Común al tabaco, la Comunidad ha logrado establecer una posición común en contra del tabaquismo.

No obstante, las acciones conjuntas en la lucha antitabaco fueron y han sido amenazadas por el contrabando de cigarrillos. El contrabando de cigarrillos es un problema mundial, a tal grado que es el producto legal que mas se contrabandea y según datos oficiales son cerca de 300 mil millones los cigarrillos que entran al mercado negro cada año.

Las repercusiones de este contrabando se dejan sentir tanto en el ámbito de la salud pública por cuanto atentan contra los programas y acciones frente al tabaco y en el ámbito fiscal. La pérdida de millones de dólares por la entrada ilegal de cigarrillos disminuye la capacidad de respuesta del Estado, a la vez que le demanda sumas importantes de recursos para abatir el problema.

La disminución de ingresos ocasionados por la limitación impuesta a la industria tabacalera en diversos ámbitos como la publicidad o el financiamiento de determinadas actividades ocasionó un desequilibrio al Estado. Ya que mientras los gastos ocasionados por el tabaquismo en términos de salud pública se elevan, los ingresos antes derivados de la industria han ido en descenso. Por lo que la pérdida de los impuestos al cigarrillo amén del contrabando violenta aún más la ya disímil relación.

A lo anterior hay que agregar también el problema que ocasiona el incremento del gasto para atender a la salud pública en todos los niveles que a su vez refleja un

detrimento en las finanzas públicas y por ende la limitación de recursos para atender otras necesidades de la sociedad.

El contrabando de cigarrillos requiere de la conjunción de ciertos factores. Autoridades corruptas y legislaciones “convenientes” facilitan el camino. Una aceptación social del producto contrabandeado crea una demanda y el involucramiento de redes criminales brinda el abastecimiento. Todo lo cual, contribuye al enriquecimiento de la industria tabacalera y sirve a su cometido.

Las principales compañías tabacaleras apoyan de manera directa o indirecta el contrabando de sus propios cigarrillos. Toda vez que esto les produce grandes beneficios. El contrabando de sus cigarrillos permite introducir su producto a mercados en donde no tienen acceso, creando así una demanda por ellos; evadir impuestos y colocar los cigarrillos a un menor precio, presionar a los gobiernos que pretenden elevar los impuestos a su producto, arguyendo que esto ocasionaría un incremento en el contrabando y las ganancias inherentes a la venta del producto, que dicho sea de paso, si es incautado tendrá que ser adquirido nuevamente, lo que duplicaría el beneficio.

Ante la complejidad del problema y su nivel de importancia, los países miembros de la Unión Europea se dieron cuenta de que la manera más efectiva para combatir el contrabando de cigarrillos era a través de la cooperación. Por lo que implementaron acciones conjuntas, entre ellas decidieron atacar el problema de fondo y responsabilizar a los autores intelectuales.

La Unión Europea comenzó en el año 2000 un juicio contra Philip Morris International por el contrabando de cigarrillos dentro de los países miembros de la unión, señalando que dicha acción dañó las finanzas públicas de la misma.

El frente común creado por 10 países y por la Comisión, entidad encargada de velar por los recursos, devengó cuatro años después en un acuerdo con la tabacalera. Si bien es cierto que el resultado no fue el esperado y aun cuando Philip Morris International no se hizo responsable de manera directa del contrabando ocurrido, si se logró que otorgara una cuantiosa cantidad de dinero y que se comprometiera a vigilar sus productos, hecho que de no cumplirse sería castigado con las medidas pertinentes.

Uno de los propósitos de ésta tesis es que contribuya no sólo en la comprensión del contrabando de cigarrillos de manera que se implementen acciones adecuadas que

enfrenten el problema de manera eficaz sino que además se visualice la trascendencia de las relaciones internacionales y la promoción de la cooperación y la negociación entre los Estados y demás sujetos.

En este mundo en el que las grandes compañías buscan la eliminación de fronteras, adquiriendo cada vez más poder y presencia en el terreno internacional, los demás actores, tales como los Estados, la sociedad y las organizaciones debieran seguir su ejemplo; buscando modelos en los que las limitaciones geográficas no sean un problema y en donde la cooperación sea vista cada vez más como una oportunidad de acercarnos, entendernos y apoyarnos.

La acción conjunta europea permitió un desenlace distinto al caso canadiense. Canadá actuó de manera individual y su presión contra la industria tabacalera concluyó cuando su caso fue desechado en la corte estadounidense, en contraposición, aunque el caso europeo fue también rechazado, el poder conjunto de los países orilló a la principal compañía tabacalera a firmar un acuerdo. En él que aunque no acepta directamente su responsabilidad si pone en entredicho su papel. ¿El desenlace fue positivo? Es nuestro parecer que a pesar de todo lo fue, tal vez no plenamente en resultados concretos pero si como ejemplo a seguir de que los países pueden compartir un interés común y crear alianzas para conseguirlo.

El caso de la Unión Europea en contra de Philip Morris International permite reflexionar sobre el contexto internacional actual, en donde una acción que a primera vista podría parecer ilógica, como el contrabando de una empresa de su propio producto, es de hecho una estrategia prioritaria para la misma; y en donde la respuesta ante tal hecho, que en principio encuentra sus orígenes en un interés particular, termina siendo un claro ejemplo de cooperación internacional.

La importancia de este trabajo para las Relaciones Internacionales radica precisamente en su conclusión principal, y esta es que la cooperación y la negociación son elementos primordiales para un desarrollo pacífico y propositivo de las relaciones internacionales, en donde los intereses privados deben encontrarse supeditados al interés social.

ANEXOS

Anexo 1: La creación y conformación de la Unión Europea (1947-2007)

Año	Acontecimiento
1947 (Mayo)	Congreso de Europa
1947	Plan Marshall
1948 (Abril)	Organización Europea para la Cooperación Económica
1949	Organización del Tratado del Atlántico Norte
1950 (9 de Mayo)	Declaración Schuman
1952	Se crea mediante el Tratado de París, la Comunidad Europea de Defensa
1952 (23 de julio)	Entra en vigor el Tratado de Paris: Comunidad Europea del Carbón y del Acero
1955	Conferencia de la Mesina
1956 (Marzo)	Informe Spaak
1958 (1º de Enero)	Entran en vigor los Tratados de Roma, constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
1960	Firma del Tratado de Estocolmo con el que se crea la Asociación Europea de Libre Comercio-EFTA
1960 (Diciembre)	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
1965 (Julio)	Crisis de la silla vacía
1966 (29 de Enero)	Firma del Tratado de Luxemburgo
1967	Entrada en vigor del Tratado de Bruselas o Merger
1970 (Octubre)	Informe Davignon
1971 (Marzo)	Adopción del Plan Werner
1972	Serpiente Monetaria
1973 (1º de Enero)	1era. Ampliación: Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca
1975	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
1975 (Diciembre)	Informe Tindemans
1979 (Marzo)	Entra en vigor el Sistema Monetario Europeo
1979 (Junio)	Primeras elecciones directas del Parlamento Europeo
1981 (1º de Enero)	2da. Ampliación: Grecia
1985	Acuerdo de Schengen

1986 (1º de Enero)	Tercera ampliación: España y Portugal
1987 (Julio)	Entrada en vigor del Libro Blanco para la consecución del Mercado Interior
1987	Entra en vigor el Acta Única Europea
1989	Informe Delors
1990	Convenio de Schengen
1993 (Noviembre)	Entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht
1994	Creación del Espacio Económico Europeo
1994	Se crea la Institución Monetaria Europea
1995 (1º de Enero)	Cuarta ampliación: Austria, Suiza y Finlandia
1998	Banco Central Europeo
1999 (1º Enero)	Adopción del Euro
1999 (1º Mayo)	Entra en vigor el Tratado de Amsterdam
2001	Firma del Tratado de Niza
2001	Declaración de Laeken
2002	El euro se convierte en la moneda oficial de 12 Estados
2004 (1º de Enero)	Quinta ampliación: Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.
2004 (29 de Octubre)	Firma de la Constitución Europea
2007 (1º de Enero)	Sexta Ampliación: Bulgaria y Rumania

Anexo 2: Encuesta sobre las tendencias del referéndum realizado para la aprobación de la Constitución Europea

	ESPAÑA	FRANCIA	HOLANDA	LUXEMBURGO
<i>Fecha del referéndum</i>	20 de febrero de 2005	29 de Mayo de 2005	1° de Junio de 2005	10 de Julio de 2005
Nivel de participación %	45,94%	69,3%	63,8%	Votar es obligatorio
<i>Resultados</i>	<u>Sí -> 76,72%</u> No -> 42,32%	Sí -> 45,32% <u>No -> 54,68%</u>	Sí -> 38,4% <u>No -> 61,6%</u>	<u>Sí -> 56,52%</u> No -> 43,48%
% Abstención				
<u>Según edad</u>				
18-24	73%	34%	54%	
25-39	58%	40%	48%	
40-54	69%	22%	30%	
55 +	41%	23%	25%	
<u>Según situación laboral</u>				
Trabajador por cuenta propia	67%	29%	43%	
Empleado asalariado	64%	32%	31%	
Trabajadores manuales		31%	46%	
Sin actividad laboral		26%	36%	
<i>Las tres principales razones por las que se abstuvo de votar</i>	30% -> No contaba con suficiente información 28% -> Circunstancias imprevistas le impidieron votar 13% -> No le interesa la política	66% -> Circunstancias imprevistas le impidieron votar 60% -> Piensa que el texto es muy complicado 49% -> No estaban lo suficientemente informados	51% -> No contaba con suficiente información 41% -> Circunstancias imprevistas le impidieron votar 26% -> Piensa que el votar en el referéndum	

				<i>no cambiará nada</i> <i>26% -> Piensa que el texto es muy complicado</i>	
% de votos emitidos					
<u>Según edad</u>	SI	SI	NO	SI	SI
18-24	NO	41%	59%	NO	NO
25-39	55%	43%	57%	26%	33%
40-54	38%	37%	63%	74%	62%
55 +	63%	54%	46%	34%	48%
	25%			66%	50%
	76%			33%	52%
	17%			67%	46%
	84%			48%	72%
	9%			52%	26%
<u>Según # de años de educación</u>				<i>SI</i> <i>NO</i>	<i>SI</i> <i>NO</i>
15 –					
16-20				33%	48%
21 +				67%	49%
				36%	55%
				64%	43%
				43%	60%
				57%	38%
<u>Según situación laboral</u>	SI	SI	NO	SI	SI
Trabajador por cuenta propia	NO	48%	52%	NO	NO
Empleado asalariado	71%	45%	55%	43%	69%
Trabajadores manuales	24%	24%	76%	57%	31%
Sin actividad laboral	73%	50%	50%	40%	51%
	18%			60%	46%
	66%			22%	31%
	26%			78%	67%
	79%			40%	63%

	13%		60%	36%
Las tres principales razones por las que votó Sí	89% -> Adoptar la Constitución fortalecerá a España en el seno de la UE 88% -> La Constitución europea es indispensable para proseguir la construcción europea 88% -> La Constitución europea refuerza la democracia	39% -> La Constitución europea es indispensable para proseguir la construcción europea 16% -> Siempre ha estado a favor de la construcción de la UE 12% -> Adoptar la Constitución fortalecerá a Francia en el seno de la UE y el mundo	24% -> La Constitución europea es indispensable para proseguir la construcción europea 13% -> Fortalecer el sentimiento de la identidad europea 13% -> Adoptar la Constitución fortalecerá a Holanda en el seno de la UE y el mundo 12% -> La Constitución europea es esencial para el buen funcionamiento de las instituciones europeas	39%-> La Constitución europea es indispensable para proseguir la construcción europea 28% -> Por la paz en Europa 23% -> Adoptar la Constitución fortalecerá a Holanda en el seno de la UE y el mundo
Las tres principales razones por las que votó NO		31% -> Efectos negativos en la situación laboral de Francia/reubicación de las empresas francesas/pérdida de empleos	32% -> Por falta de información 19% -> Pérdida de soberanía 14% -> Oposición al	37% -> Efectos negativos en la situación laboral de Luxemburgo/reubicación de las empresas de

		26% -> La situación económica de Francia es muy débil/ demasiado desempleo en Francia 19% -> Hablando en términos económicos, el borrador es muy liberal	gobierno nacional/ a ciertos partidos políticos	Luxemburgo/ esta en contra de la directiva de Bolkestein 23% -> La situación económica de Luxemburgo es muy débil/ demasiado desempleo en Luxemburgo 22% -> Una UE social insuficiente
<i>Los tres principales elementos a considerar para elegir su voto</i>	33% -> Su opinión general sobre la UE 26% -> Su opinión general sobre la Constitución europea 16% -> Su opinión general sobre aquellos que hicieron la campaña por el Sí	32% -> Su opinión general sobre la UE 32% -> Su opinión sobre la situación económica y social en Francia 18% -> Su opinión general sobre la Constitución europea 7% -> Su opinión general sobre aquellos que hicieron la campaña por el Sí	31% -> Su opinión general sobre la UE 21% -> Su opinión sobre la situación económica y social en Holanda 18% -> Su opinión general sobre la Constitución europea	35% -> Su opinión general sobre la UE 22% -> Su opinión general sobre la Constitución europea 24% -> Su opinión sobre la situación económica y social en Luxemburgo
Satisfacción del resultado (independientemente)		54% -> Satisfecho 39% ->	67% -> Satisfecho 22% ->	62% -> Satisfecho 36% ->

si voto o no)		Insatisfecho	Insatisfecho	Insatisfecho
<i>Apoyo a la membresía de su país en la Unión Europea</i>	<i>85% -> A favor 9% -> En contra</i>	<i>88% -> A favor 10% -> En contra</i>	<i>82% -> A favor 13% -> En contra</i>	<i>91% -> A favor 7% -> En contra</i>

Nota: La falta de concordancia entre algunas cifras porcentuales se debe a que ya sea: a) el voto emitido fue en blanco; b) no contestó o c) No supo que contestar.

Fuentes: Los datos y cifras utilizados para realizar esta tabla fueron obtenidos de los informes realizados a partir de unas encuestas telefónicas efectuadas por el Eurobarometer de la Unión Europea en fechas posteriores al referéndum llevado a cabo en cada país señalado. La información presentada, así como otros datos concernientes a este tema pueden consultarse en las siguientes páginas electrónicas:

- Para España: "La Constitución Europea: encuesta post-referéndum en España", Eurobarómetro 168, Comisión Europea, Marzo 2005, 95 pp. En: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl_168_es.pdf
- Para Francia: "The European Constitution: post-referendum survey in France". Eurobarometer, European Commission, Junio 2005, 89 pp. En: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl171_en.pdf
- Para Holanda: "The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands." Eurobarometer, European Commission, Junio 2005, 84 pp.. En: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl172_en.pdf
- Para Luxemburgo: "The European Constitution: post-referendum survey in Luxembourg". Eurobarometer, European Commission, Julio 2005, 65pp. En: http://europa.eu.int/comm/public_survey/flash/fl173_postref_lu_en.pdf

Anexo 3: Resumen de la legislación de la Unión Europea en el control al tabaco (1989-2006)

NOMBRE/AÑO	NÚMERO	ACCIONES
<i>Directivas de Etiquetado</i> (1989,1992)	89/622/EEC	Avisos sobre la salud en los productos de tabaco
	92/41/EEC	Prohíbe la venta de ciertos productos de tabaco para uso oral
<i>Directivas de Publicidad</i> (1989,1997,1998, 2003)	89/552/EEC	Prohíbe todas las formas de publicidad de los productos del tabaco en la televisión
	97/36/EC	Prohíbe la publicidad del tabaco en la prensa, el radio y en la Internet
	98/43/EC	
	2003/33/EC	Prohibición del patrocinio del tabaco en eventos con efectos transfronterizos
<i>Directiva de Nivel de Alquitrán</i> (1990)	90/239/EEC	Implementa un máximo de 15mg. de alquitrán por cada cigarro para el 31 de Diciembre de 1992 y de 12mg. por cigarro para el 31 de Diciembre de 1997
<i>Directivas de Impuesto</i> (1992, 1995, 2002)	92/78/EEC	Establece los niveles mínimos de impuestos al cigarro y al tabaco
	92/79/EEC	
	92/80/EEC	
	95/59/EC	
	2002/37/EC	
<i>Directiva sobre la regulación del producto del tabaco</i> (2001)	2001/37/EC	Implementa avisos mas grandes en todos los productos del tabaco, se prohíbe cualquier tipo de descripción que sugiera que un producto es menos dañino que otro; los manufacturadores e importadores deberán enviar una lista de los ingrediente de los productos. Se establecen niveles máximos de nicotina y monóxido de carbono por cada cigarro
<i>Directiva sobre la calidad del aire en los lugares de trabajo</i> (1989)	89/391/EEC	Exige a los empleadores que proporcionen a los trabajadores aire fresco y ventilación
<i>Directiva de la Constitución sobre la</i>		Exige a los empleadores una evaluación sobre la

<i>seguridad y la salud en el lugar de trabajo</i> (1989)	89/391/EEC	salud en la que se incluya la exposición al humo de cigarro de segunda mano en los lugares de trabajo
<i>Directiva de Asbesto</i> (1983)	83/477/EEC	Prohíbe fumar en áreas en donde el asbesto este presente
<i>Resolución sobre fumar en lugares públicos</i> (1989)		Invita a los Estados miembros a adoptar medidas que prohíban fumar en lugares públicos y en todas las formas de transporte público
<i>Directiva sobre las mujeres embarazadas</i> (1992)	92/85/EEC	Exige a los empleadores tomar acciones para proteger a las mujeres embarazadas y en lactancia de la exposición de una lista de sustancia, incluido el monóxido de carbono
<i>Directiva sobre Cancerígenos</i> (1990)	90/394/EEC	Prohíbe fumar en áreas del trabajo en las que se manejen sustancias cancerígenas.
<i>Resoluciones del Consejo</i> (1993,1996, 2000)		Propone a los Estados Miembros y a la Comisión medidas para combatir el tabaquismo
<i>Recomendación del Consejo</i> (2003)	2003/54/EC	Se refiere a los aspectos concernientes al control del tabaco de los que los Estados miembros son los concernientes
<i>Reglamentos</i> (1992,1998,2000)	CEE 2075/92	Organización común de mercados en el sector del tabaco crudo
	CE 1639/98	
	CE 1648/2000	Disposiciones para la aplicación del Fondo Comunitario del Tabaco
<i>Decisiones de la Comisión</i> (2003, 2005, 2006)	2003/641/CE	Uso de fotografías en color u otras ilustraciones como advertencias sanitarias en los paquetes del tabaco
	C(2005)1452	Decisión sobre la biblioteca seleccionada para la antes señalada decisión
	C (2006) 1502	
<i>Decisión del Consejo</i> (2004)	2004	Aprobación por parte de la Comunidad del Convenio Marco para el Control del Tabaco

Fuente. Este cuadro fue elaborado en parte con: "Tobacco or health in the European Union..."

Op.Cit.p.104

FUENTES

BIBLIOGRAFÍA

- Arenal Celestino del. "Introducción a las relaciones internacionales", Tecnos, Madrid, 1994, 495 pp.
- Bromley Simon (ed). "Governing the European Union", SAGE Publicaciones & The Open University, Reino Unido, 2001, 325 pp.
- Calduch Cervera Rafael. "Relaciones Internacionales", Ediciones Ciencias Sociales, España, 1991, 412 pp.
- Cedillo Villegas Aline. "La cooperación internacional en salud: evaluación, seguimiento, retroalimentación y restricciones financieras en la aplicación de la Estrategia de Salud Para Todos en México (1980-2000)". Tesina para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 2004, 96 pp.
- Chanona Burguete Alejandro y Domínguez Rivera Roberto (Coord.). "Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales", Plaza & Valdés, México, 2000, 468 pp.
- Little Richard and Smith Michael (ed). "Perspectives on world politics", Routledge, Londres, 1994, 2da. edición, 478 pp.
- Martín de la Guardia Ricardo M. y Pérez Sánchez Guillermo A. (Coord.) "Historia de la integración europea", Ariel Estudios Europeos, España, 2001, 281 pp.
- Nieto Solís José Antonio. "Fundamentos y políticas de la Unión Europea", Siglo XXI, España, 2da. Edición, 1998, 257 pp.
- Nugent Neill. "The Governments and Politics of the European Union", Macmillan, Inglaterra, 3ª Edición, 1994, 465 pp.
- Rozo Carlos A. (Coord.) "Capital global o integración monetaria", UAM-M.A. Porrúa, México, 2003, 316 pp.
- The World Bank "Curbing the Epidemic: governments and the economics of Tobacco Control", The World Bank, Washington DC., 1999, 189 pp.
- Truyol y Serra Antonio. "La Integración Europea. Análisis Histórico- Institucional con textos y Documentos I", Tecnos, Madrid, 1999, 409 pp.

FUENTE ELECTRÓNICA

- “Agricultura: marco general. Pago único por explotación”. SCADPlus, UE, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l11089.htm>
- “Ampliación de la Unión Europea”. Enciclopedia Libre. http://enciclopedia.us.es/index.php/Ampliaci%F3n_de_la_Uni%F3n_Europea
- Altria Group Inc. <http://www.altria.com>
- “Altria Group, Inc. 2004 Annual Report”, Altria, 2004. http://www.altria.com/download/pdf/investors_2004_ANNRpt_FinancialReview_Section5.pdf
- “Anti-fraud cooperation in the EU”, Institute of European Affairs, 4 de Julio 2006. http://www.iiea.com/eventstest.php?event_id=169
- Arrendares Pedro Enrique y Reynales Shigematsu Luz Myriam. “Expansión de la industria tabacalera y contrabando: retos para la salud pública en los países en desarrollo”, *Salud Pública de México*, Vol. 48, Suplemento 1, Cuernavaca, México, 2006. http://www.mexico.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342006000700022&lng=es&nrm=iso
- Beelman Maud S.. “EU accuses US. Tobacco companies of trading with Iraq terrorists.” The Center for Public Integrity , Febrero 2 de 2002. <http://www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=576>
- Beelman Maud s.. “White House sought to soften Anti-terrorism legislation in support of tobacco companies”, The Center for Public Integrity, 29 de Noviembre de 2001. <http://www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=284&sid=100>
- Beelman Maud S., Campbell Duncan, *et.al.* “Major tobacco multinational implicated in cigarette smuggling, tax evasion, documents show”, The Center for Public Integrity, Washington, D.C. 31 de enero de 2000. <http://www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=335&sid=100>
- “Building Blocks for Tobacco: A Handbook”, WHO, Geneva, 2004, 285 pp. <http://www.who.int/tobacco/resources/publications/general/HANDBOOK%20Lowes%20with%20cover.pdf>
- Campbell Duncan. “Note of evidence of Duncan Campbell in respect of planning, organisation and management of cigarette smuggling by British American Tobacco PLC, and related issues.”, House of Commons/ Health Committee: Session 1999-2000, (Inquiry into the tobacco Industry and the health risks of

smoking), Reino Unido, Febrero 2000.
http://duncan.gn.apc.org/bat/Health_Committee_Evidence_1.htm

- Champagne Beatriz y Bianco Eduardo. “EL problema del tabaco y su solución: el Convenio Marco para el Control del Tabaco”. En: <http://www.fac.org.ar/tcvc/lave/c122/champag.htm>
- Clarke K. “Dilemma of a cigarette exporter”, The Guardian, 3 de febrero de 2000.
<http://www.newsunlimited.co.uk/bat/article/0,2763,131913,00.html>
- Collin J., Legresley E., et.al. “Complicity in contraband: British American Tobacco and cigarette smuggling in Asia”, Tobacco Control, Diciembre de 2004.
http://tc.bmjournals.com/cgi/content/full/13/suppl_2/ii104
- Comisión Europea. “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la estrategia sanitaria de la Comunidad Europea”, Unión Europea, Bruselas, 16 de mayo de 2000, 53 pp. http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/pdf/2000/es_500PC0285.pdf
- Comisión Europea. “Ensuring a high level of health protection. A practical guide”, Unión Europea, Luxemburgo,
http://europa.eu.int/comm/health/ph_overview/Documents/high_level_health_protection_en.pdf
- Comisión Europea. “La Salud Pública: Programa 2003-2008. ¿Cómo participar?”, Unión Europea,
http://europa.eu.int/comm/health/ph_programme/howtoapply/how_to_apply_es.htm
- Comisión Europea. “La Salud Pública: Programa de Acción Comunitario en el ámbito de la salud pública”, Unión Europea,
http://europa.eu.int/comm/health/ph_programme/budget/budget_es.htm
- Comisión Europea. “Tabaco”, Unión Europea.
http://www.eu.int/comm/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/tobacco_es.htm Consultado en Julio 2005
- Comunicado de prensa de la UE.
http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgl/guesten.ksh?p_action.gettxt=qt&doc=IP/00/1255%7CO%7CRPID&lg=EN
- Consejo de la Unión Europea <http://ue.eu.int/showPage.ASP?lang=es>

- Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, OMS, 2003. http://www.who.int/tobacco/framework/fctc_es.pdf
- “El Cuerpo del Fumador”, OMS, Ginebra, 2004 http://www.who.int/tobacco/resources/publications/general/smokersbody_es_fr.pdf
- “Europa-Hechos y cifras clave”, Unión Europea. http://www.eu.int/abc/keyfigures/eu_work_progress/index_es.htm
- Evans Rob y Leigh David. “Bat in clear after smuggling inquiry”, The Guardian, 27 de Marzo de 2004. En: <http://www.guardian.co.uk/smoking/story/0,117992,00.html>
- “Fight against fraud”, Integration Office DFA/DEA, Junio 2005. <http://www.europa.admin.ch/nbv/expl/factsheets/e/dog.pdf>
- “Global reach of tobacco company’s involvement in cigarette smuggling exposed in company papers”, The Center for Public Integrity, Washington, D.C. 2 de febrero de 2000. <http://publicintegrity.org/report.aspx?aid=336&sid=100>
- Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre el Convenio marco de la OMS para el control del tabaco. “Situación del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco”, Organización Mundial de la Salud, 13 de enero de 2005, 5 pp. http://www.who.int/gb/fctc/PDF/igwg2/FCTC_IGWG2_6-sp.pdf
- Gupta C. Pacas. “The public health impact of tobacco”, en *Current Science*, Vol.81, No.5, 10 de septiembre de 2001, pp.475- 481 en: <http://www.ias.ac.in/currsci/sep102001/475.pdf>
- Harmond Ross y RoswelAndy I. “Confíe en nosotros. Somos la industria tabacalera.” Campaign for Tobacco-Free Kids y Action on Smoking and Health (ASH), Abril 2001. 62 pp. <http://tobaccofreekids.org/campaign/globalframework/docs/TrustUsSpanish.pdf>
- “Historia de la planta del tabaco, cultivadores de tabaco de España”. <http://www.cultivadoresdetabaco.org/historia.html>,
- Hudgins Edward L. “Memo to the Mafia: smuggle cigarettes”, Regulation, Primavera de 1998. <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv21n2/memo2-98.pdf>
- “Illegal pathways to illegal profits. The big cigarette companies and international smuggling.” Campaign for free-tobacco kids. <http://www.ash.org.uk/html/smuggling/pdfs/ctfksmuggle.pdf>

- Joossens Luk. “Contrabando de Tabaco”. En: <http://www.ops-oms.org.ve/site/tobaco/documentos/documentos-11.htm>
- Joossens Luk. “Tobacco Smuggling”, UICC y Tobacco Control Resource Center, 2000. <http://factsheets.globalink.org/en/smuggling.shtml>
- Joossens Luk y Raw M. “Tobacco smuggling in Europe: who really benefits?”, Tobacco Control, 1 de Marzo de 1998, 7(1):66-71. <http://tc.bmjournals.com/cgi/content/full/7/1/66>
- Joossens Luk y Raw Martin. “How can cigarette smuggling be reduced?”, BMJ, 14 de octubre de 2000. <http://bmj.bmjournals.com/cgi/content/full/321/7266/947#B15>
- Joossens L. y Raw M. “Turning off the tap. An update on cigarette smuggling in the UK and Sweden with recommendations to control smuggling.” Cancer Research UK y National Institute of Public Health in Sweden, Junio 2002.
- “La Historia de la Unión Europea y la ciudadanía europea”. Historiasiglo20.org. En: <http://www.historiasiglo20.org/europa/>
- “LASSO 2000. Review on cigarette smuggling in Europe.” Regional Intelligence Office (RILO), World Customs Organization, Zoll Kriminalamt. <http://www.ash.org.uk/html/smuggling/pdfs/lasso2000.pdf>
- Lee K y Collin J. “Key to the future: British American Tobacco in China”, PLoS Med, 2006. En: <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.0030228>
- Mackay, J and Eriksen, M. “The Tobacco Atlas”, WHO, Geneva, 2002, 128 pp. : <http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241562099.pdf>
- Marsden William, *et.al.*. “Tobacco Companies linked to criminal organizations in lucrative cigarette smuggling”, The International Consortium of Investigative Journalists, The Center for Public Integrity, 3 de marzo de 2001. <http://www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=351&sid=100>
- “Mercados de productos agrícolas: Tabaco”. SCADPlus, UE, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l11095.htm>
- Mokhiber R. Y Weissman R. “A stateless Philip Morris?”, ZNET, 29 de abril de 2006. <http://www.zmag.org/content/showarticle.cfm?ItemID=10175>
- Morales Pérez Eduardo. “El euro y sus implicaciones en las relaciones internacionales (Primera parte)”. En *La Gaceta de el Colegio Mexiquense*, Num. 9, Mayo-Junio 2001 <http://www.cmq.edu.mx/documentos/gaceta/dosiergaceta9.pdf>

- Osborn Andrew. “Brussels sues US tobacco giant for money laundering”, en The Guardian, Reino Unido, 1 de Noviembre de 2002. http://business.guardian.co.uk/story/0,,823720,00.html#article_continue
- Osborn Andrew. “European court rules against tobacco manufacturers”, The Guardian, 16 de Enero de 2003. <http://www.business.guardian.co.uk/story/0,,875654,00.html>
- Parlamento Europeo http://www.europarl.eu.int/home/default_es.htm
- Philip Morris International <http://www.philipmorrisinternational.com>
- Rees, Wyn. “Organized Crime, Security and the European Union”, Ensayo para el Grupo de Trabajo de la ESRC, Grenoble, Universidad de Leicester. <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws8/rees.pdf>
- “RICO Act”. <http://www.rico.act.com>
- Schäfer Elinder Liselotte. “Public Health aspects of the EU Common Agricultural Policy Developments and recommendations for change in four sectors: fruit and vegetables, dairy, wine and tobacco.” National Institute of Public Health, Suecia, 2003. 108 pp. http://www.fhi.se/upload/PDF/2004/English/eu_inlaga.pdf
- “Smuggling of cigarettes into EU has doubled since 1996 causing billions of Euros of revenue losses.” Office of Tobacco Control. <http://www.otc.ie/event.asp?event=39>
- “The cigarette <<transit road>> to the Islamic Republic of Iran and Iraq. Illicit trade in the Middle East. WHO, Cairo, 2003. <http://www.emro.who.int/tfi/TFIranIraq.pdf>
- “The EU and its fight against tobacco: questions and answers”, Comunicados de prensa, UE, 1 de marzo de 2005. MEMO/05/69. <http://europa.eu.int/rapid/pressReleaseAction.do?reference=MEMO/05/69&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>
- “The European Community against... RJR Reynolds Tobacco Company...Japan Tobacco Inc...Phillip Morris International...” United States District Court, Eastern District of New York, Noviembre 2000. <http://www.ash.org.uk/html/smuggling/rico/euricointro.html>

- The scoop on smoking. Health Effects”, American Council on Science and Health (ACSH), en: <http://thescooponsmoking.org/xhtml/effectsHome.php>
- “The WHO International Conference on Global Tobacco Control Law: Towards a WHO Framework Convention on Tobacco Control”. WHO, Nueva Delhi, India, 7-9 Enero de 2000. <https://www.who.int/tobacco/media/en/LUK2000X.pdf>
- “Title 18/ Part I/ Chapter 96/ Definitions. Racketeer influenced and corrupt organizations.” Cornell Law School. En: http://www4.law.cornell.edu/uscode/html/uscode18/usc_sec_18_00001961----000-html
- “Tobacco & Agricultural Issues”, National Center for Tobacco Free Kids, Washington, 5 pp. En: <http://www.tobaccofreekids.org/campaign/global/pdf/agriculture.pdf>
- Tobacco Control. En: <http://www.otc.ie/article.asp?article=97>
- “Tobacco Farming in Europe”, Campaign for a smoke-free Europe, [http://www.eph.org/IMG/doc/Tobacco Reform Commentary 5.doc](http://www.eph.org/IMG/doc/Tobacco_Reform_Commentary_5.doc)
- “Tobacco or health in the European Union. Past, present and future.” The Aspect Consortium & European Commission, Luxemburgo, Octubre de 2004, 294pp. http://www.eu.int/comm/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/Documents/tobacco_fr_en.pdf
- “Tobacco industry smuggling. Submission to the House of Commons. Health Select Committee.” Action on Smoking and Health (ASH), Reino Unido, 2000. <http://nosmoking.ws/importantdocuments/importantdocs.html>
- “Una Constitución para Europa. Comunidades Europeas”, Unión Europea, 2004, 19 pp. http://europa.eu.int/constitution/download/brochure_160904_es.pdf
- “Why is tobacco a public health priority? WHO- Tobacco Free Initiative, Geneva, en: http://www.who.int/tobacco/health_priority/en/index.html
- “2005 EU Organised Crime Report Public Version”, Europol, La Haya, 25 de octubre de 2005. http://www.europol.europa.eu/publications/EUOrganisedCrimeSitRep/2005/EU_OrganisedCrimeReport2005.pdf

LISTA DE ABREVIATURAS

AEMA	Agencia Europea del Medio Ambiente
AESA	Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria
AUE	Acta Única Europea
BASP	Buró Europeo para la Acción de la Prevención del Tabaquismo
BAT	British American Tobacco
BATUKE	BAT (UK and Exports) Ltd.
BENELUX	Bélgica, Países Bajos (Netherlands), Luxemburgo
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BCE	Banco Central Europeo
CAJI	Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior
CAEM	Comité de Asistencia Económica Mutua
CAMECON	Ver CAEM
CE	Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CECE	Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Ver Euratom
CIG	Conferencia Intergubernamental
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CTT	Compañía tabacalera transnacional
DNP	Duty-not-paid
ECU	Unidad de Cuenta Europea
EEE	Espacio Económico Europeo
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
EMEA	Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos
ENSP	Red Europea para la Prevención del Tabaquismo
ENYPAT	Red Europea de los Jóvenes y el Tabaco
EU-OSHA	Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo
Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica
EWS	Sistema de Aviso Temprano
FGGAE	Fondo de Guía y Garantía de la Agricultura Europea
FLEOA	Federal Law Enforcement Officers Associations
GT	General Trade
HIA	Evaluación del Impacto en la Salud
IED	División Internacional de Exportación (BAT)
IME	Instituto Monetario Europeo
JTI	Japan Tobacco International
MSA	Master Settlement Agreement
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECE	Organización Europea para la Cooperación Económica
OEDT	Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
OMS	Organización Mundial de la Salud

OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Política Agraria Común
PECO	Países de Europa Central y Oriente
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PM	Phillip Morris
PMC	Phillip Morris Comapanies
PMI	Phillip Morris International
RICO	Racketeer influenced and corrupt organizations
RJR	R.J. Reynolds
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SME	Sistema Monetario Europeo
TRIF	Fondo de Investigación e Información del Tabaco
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UNITAB	Unión Internacional de Cultivadores de Tabaco
URSS	Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas