



Universidad Torcuato Di Tella

Maestría en Estudios Internacionales

Globalización y Sociedad Civil

**Convenio Marco para el Control del Tabaco: el rol de la sociedad civil
en Argentina y por qué nuestro país aún no ha ratificado el CMCT**

Alumna: Analía Teresa Adell

Tutor: Enrique Peruzzotti

Firma del tutor

15 de junio, 2020

Abstract

El presente trabajo busca analizar el rol que la sociedad civil y sus organizaciones tiene en los procesos de diseño de políticas públicas, como también la capacidad de este actor para influir por medio de acciones de advocacy en dichos procesos legislativos. A su vez, el contexto de globalización actual permite que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) generen redes de cooperación internacionales sólidas que ayudan a otorgarles mayor visibilidad y mejor capacidad de comunicación al momento de impulsar acciones que buscan dar respuesta a las demandas de la población.

Es en este contexto donde surge la noción de Salud Global, siendo que en un mundo altamente interconectado las problemáticas que afectan a la salud de las personas, adquieren una dimensión transfronteriza la cual requiere por lo tanto, de soluciones que también atraviesen las fronteras. Aparecen aquí los tratados internacionales como instrumentos capaces de generar la aplicación global de normas que regulen las acciones llevadas adelante por determinadas industrias que afectan a la salud de la población.

Tal es el caso del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT), el cual fue elaborado por la Organización Mundial de la Salud en el año 2003 como respuesta a la problemática global del consumo del tabaco. El mismo entró en vigencia en el 2005 y se convirtió así en el primer tratado internacional de salud pública, contando actualmente con la adhesión de 181 países. Argentina firmó el CMCT en el 2003, sin embargo, el mismo nunca fue ratificado y por lo tanto su entrada en vigor en nuestro país continúa pendiente. Desde entonces, diversas acciones han sido llevadas adelante por las OSC de nuestro país, incluyendo desde la presentación de informes en los Comisionados de Naciones Unidas advirtiendo sobre las consecuencias de no contar con la aplicación del tratado a nivel local, hasta varios proyectos de ley presentados en el Congreso de la Nación pidiendo por la ratificación del Convenio, lo cual de alcanzarse tampoco significaría su implementación automática. Por el contrario, para ello resultan cruciales las acciones de advocacy de la sociedad civil, las cuales deben enfrentar a un lobby extremadamente poderoso como lo es el de la industria tabacalera, el cual tiene en nuestro país una fuerte influencia en la política legislativa.

A modo de comparación, se toma el caso de Brasil como Estado adherido al CMCT a pesar del gran volumen de su producción de tabaco, intentando demostrar que al no ratificar el Convenio, Argentina deja a la luz la injerencia que tiene la industria tabacalera en el proceso doméstico de toma de decisiones.

Índice

Introducción.....	4
Marco Teórico.....	8
Estado del Arte.....	11
Capítulo 1: Sociedad Civil y Accountability.....	17
Capítulo 2: Sociedad Civil y Globalización: La Sociedad Civil Global.....	23
Capítulo 3: La Sociedad Civil y su rol en la Salud Global.....	30
Capítulo 4: La Sociedad Civil en Argentina. Advocacy en el plano doméstico y la influencia de los tratados internacionales.....	35
Capítulo 5: Convenio Marco para el Control del Tabaco: Argentina y Brasil....	43
Conclusión.....	56
Bibliografía.....	58

Introducción

Durante las últimas décadas del siglo XX el mundo comenzó a virar hacia un nuevo orden de interconectividad que cambiaría el modo en el que los Estados, y con ellos las sociedades, interactuaban entre sí tal como se evidenciaba hasta ese momento. El avance de la tecnología y las comunicaciones fue sin dudas un factor determinante para dar lugar a este nuevo fenómeno que transformó la dinámica de las relaciones internacionales. La Globalización surgió entonces como un nuevo proceso que se inició con el fin de la Guerra Fría y del cual no pareciera haber marcha atrás. No sólo desde el punto de vista económico, donde la interdependencia de los mercados financieros y el flujo de los movimientos de capitales creó una red global de empresas multinacionales e inversiones extranjeras, con gran impacto en las economías locales y regionales, sino también desde una perspectiva social y cultural.

Las posibilidades de acceso a la información que genera en la actualidad la globalización, permite conocer de manera instantánea los diferentes sucesos que se acontecen en cualquier lugar del mundo. Desde el efecto de ciertas políticas sobre determinadas sociedades, hasta las catástrofes naturales y las consecuencias en las poblaciones, todo se transmite a nivel global creando la noción en los ciudadanos de un nivel de comunidad y solidaridad que se extiende más allá de las propias fronteras.

En este escenario mundial, el rol de los Estado-nación viene a ser cuestionado en tanto único actor responsable de atender las diferentes necesidades de las sociedades actuales. Dada la complejidad de las relaciones interestatales y el tramado subyacente de conexiones entre nuevos actores que han ido surgiendo por fuera de las esferas del Estado, éste debe ahora enfrentar tanto viejos como nuevos desafíos y demandas sociales, y a su vez, coexistir con las acciones llevadas a cabo por grupos y organizaciones que nacen desde el seno de la sociedad, para atender esas mismas necesidades, dejando muchas veces en evidencia la incapacidad del Estado para satisfacerlas.

De todas formas, es posible observar también que esta transformación en la dinámica internacional ha permitido abordar problemas de dimensiones transnacionales como ser el cambio climático, asuntos ambientales y problemas relacionados con la salud, a través de la colaboración entre todos los actores presentes dentro del plano de las relaciones internacionales, esto incluye a los Estados-nación, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. Visto de esta manera, significa una forma de

compromiso en la resolución de muchas cuestiones transnacionales que afectan a todas las personas y que no pueden ser resueltos por cada Estado individualmente.

Dentro de dichas cuestiones, aquellas problemáticas que afectan a la salud a nivel global es en donde más imprescindible resulta la labor conjunta de la comunidad internacional. Es en este sentido que vemos cómo el accionar de la Organización Mundial de la Salud (OMS) es clave para alcanzar resultados a nivel global a través de sus Estados miembro. Los efectos nocivos del consumo del tabaco son bien conocidos desde hace varias décadas, innumerables estudios científicos han demostrado su gran componente adictivo y las consecuencias perjudiciales que tiene para la salud. A diferencia de otras enfermedades que se han expandido por todo el mundo, la epidemia del tabaco tiene la particularidad de ser causada mediante la comercialización de un producto que causa la muerte al ser usado apropiadamente. Este aspecto se vio favorecido también gracias al mencionado proceso de globalización, el cual dio lugar desde mediados de la década del '90 a la expansión de la industria tabacalera y permitió que sus compañías pudieran establecerse en aquellos países menos desarrollados y con débiles políticas de control del tabaco.

Esta epidemia global del tabaco fue la que llevó a la OMS a adoptar en el año 2003 el *Convenio Marco para el Control del Tabaco* (CMCT), cuya entrada en vigor se alcanzó el 27 de febrero de 2005.

La importancia del CMCT reside en el hecho de haberse convertido en el primer tratado internacional de salud pública en la historia en ser adoptado bajo el ala de la OMS, y el primer instrumento legal internacional diseñado para promover la cooperación y la acción nacional para reducir la epidemia del tabaco. Actualmente, 181 países han ratificado el CMCT, siendo así el tratado con mayor adhesión de los estados miembro de la OMS. A su vez, lo que le otorga una especial trascendencia a este Convenio es el hecho de haber sido negociado mediante la participación tanto de los Estados como de entidades no gubernamentales, las cuales se encontraban agrupadas bajo la Framework Convention Alliance, una coalición que reúne a casi 500 organizaciones de más de 100 países y que trabaja por el desarrollo, ratificación e implementación del CMCT en todo el mundo.¹ Así, estos actores se han unido para lograr la creación de este instrumento legal vinculante sobre la salud a nivel global.

¹ Framework Convention Alliance. <https://www.fctc.org/about-us/>

Esta participación de las ONG en el armado y desarrollo del CMCT se dio a través de acciones de monitoreo sobre los contenidos del Convenio, sobre la actividad global de la industria tabacalera y en especial de sus acciones durante las negociaciones del tratado, y sobre las posiciones de las delegaciones. También mediante el lobby para asegurar que los términos incorporados al CMCT no sean ambiguos, y ofreciendo su conocimiento técnico para las investigaciones y evidencias que sustentaron las posiciones de las distintas delegaciones, y brindando sesiones de información.² El gran aporte de estas organizaciones durante la creación del Convenio radica sobre todo en el hecho de haber podido defender el objetivo central de este tratado - la salud a nivel global - sin la presión de acuerdos comerciales que sí pueden tener los gobiernos al tener que enfrentarse con los intereses de la industria tabacalera a los cuales el CMCT pudiera afectar, lo que demuestra cómo estas organizaciones han ido evolucionando hasta surgir como actores clave del escenario internacional.

Ahora bien, más allá de que el rol de las ONGs haya sido de vital importancia para la aprobación y entrada en vigor del Convenio, el hecho de que todavía haya Estados que no ratificaron el CMCT o que no han podido proceder con su implementación habiéndolo ya ratificado, deja a la luz la imposibilidad que aún existe en algunos países para avanzar más allá del fuerte lobby tabacalero y su influencia en la política interna de cada país.

Tal es el caso de Argentina, en donde si bien el CMCT ha sido firmado en el año 2003, al día de hoy aún no ha sido ratificado por el Congreso de la Nación, a pesar de que en nuestro país el consumo de tabaco causa anualmente la muerte de más de 44.000 personas, y se destinan más de 33.000 millones de pesos a enfermedades causadas por el tabaco, lo que representa el 12% del gasto sanitario total³.

El hecho de no ratificar este Convenio significa, entre otras cosas, no lograr una consolidación de todo el progreso que se ha hecho en el país para combatir este problema. Si bien Argentina cuenta con la Ley Nacional de Control de Tabaco N° 26.687, la cual contiene algunas de las medidas recomendadas por el CMCT como ser ambientes libres de humo, acciones de promoción y educación, y regulación de la publicidad, la realidad

² Raphael Lencucha, Anita Kothari y Ronald Labonte. The role of non-governmental organizations in global health diplomacy: negotiating the Framework Convention on Tobacco Control. Health Policy and Planning, 2010; p. 1-8

³ Fundación Interamericana del Corazón. Reporte de Investigación “Por qué Argentina debe ratificar el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT)”.

internacional demuestra que para poder hacer frente a una problemática global, se necesitan acciones a nivel regional e internacional⁴.

Desde su firma en el 2003, hasta el día de hoy, numerosas organizaciones de la sociedad civil tales como la Fundación Interamericana del Corazón (FIC) Argentina, la Alianza Libres de Humo Argentina (ALIAR), Tobacco Free Kids Argentina y la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS), entre otras, han estado trabajando para impulsar la ratificación del CMCT en el Congreso de la Nación, tal como se verá en detalle más adelante. Sin embargo, parecen no alcanzar el objetivo buscado.

Si se tiene en cuenta además que Brasil, uno de los principales productores de tabaco del mundo, sí ha adherido al Convenio, entonces surge también el interrogante sobre el rol y las capacidades que la sociedad civil ha tenido en este país para influir en el avance del CMCT a pesar del gran peso de la industria tabacalera en el país vecino.

El presente trabajo busca entonces encontrar y comprender los motivos por los cuales la sociedad civil argentina no logró establecerse como un actor de influencia y con capacidades de *advocacy* y *accountability* para alcanzar la ratificación del Convenio Marco. Tomando como ejemplo el caso de Brasil, que fue uno de los primeros Estados en ratificar el CMCT, se intentará describir el papel que la sociedad civil tuvo en ambos casos para así identificar las diferencias que han existido y que han llevado a resultados opuestos en el compromiso de cada Estado para enfrentar esta epidemia global del tabaco.

⁴ Revista de la Asociación Médica Argentina, Vol. 130, Número 4 de 2017.
Dra. Marta Angueira, La Argentina y la ratificación del CMCT – OMS.

Marco Teórico

En la presente investigación se han tenido en cuenta aquellas concepciones que permiten desarrollar un análisis de la realidad global y de los comportamientos sociales que atraviesan las fronteras y se extienden a lo largo de diferentes comunidades y culturas.

En este sentido resulta imprescindible establecer las ideas que han guiado este trabajo a fin de comprender el marco teórico que le dio forma.

Como se ha mencionado, entender el rol de la globalización es esencial para poder interpretar los hechos que se suceden en el mundo y cómo la comunidad internacional decide enfrentar aquellas problemáticas que adquieren una dimensión global. Considerando el análisis de Francisco Corigliano sobre los diferentes ciclos de globalización⁵, vemos que retoma el planteo de Zbigniew Brzezinski, quien fuera consejero de Seguridad Nacional del gobierno de James Carter. Brzezinski identifica al término de globalización como un concepto que abarca a su vez un proceso y una ideología, en tanto que da cuenta de que la velocidad que fueron adquiriendo los intercambios de transacciones financieras internacionales, generó una fuerte interdependencia a nivel de los Estados. Esto sumado al desarrollo de la tecnología en el plano de las comunicaciones, causó que las fronteras se fueran diluyendo principalmente en lo que respecta a la capacidad de los gobiernos por regular y controlar los flujos de capital que atraviesan sus economías. Por otro lado, el sentido ideológico de la globalización representa ese ideal de apertura de los mercados y de cooperación mundial, que durante la década de los '90 fue visto como la oportunidad de formar un sistema internacional estable sobre la base de democracias que se encontraban en expansión, organismos internacionales en crecimiento, el desarrollo de mecanismos para garantizar la seguridad colectiva y el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) como herramientas de expresión de la sociedad civil.

El concepto de globalización denota un proceso tanto político como económico y cultural que provoca la eliminación de la separación entre las esferas internas y externas, a la vez que facilita la desterritorialización y por lo tanto, desnacionalización de la vida social. Dicho proceso conlleva a un cambio en los problemas mundiales contemporáneos, ya que éstos se encuentran desligados de la propia naturaleza egoísta de los Estados. En

⁵ Temas y debates. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. 2007

Corigliano, Francisco. "Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006)". Comunicaciones 13 (2007): 199-209

consecuencia, comienza una búsqueda de mecanismos globales alternativos desde todas las esferas del sistema mundial como respuesta al creciente escepticismo con respecto a las capacidades de los paradigmas interestatales para administrar la política mundial actual. Esto demuestra la aparente incapacidad de los Estados para resolver problemas transnacionales.

Es aquí donde comienza a vislumbrarse el surgimiento de un nuevo componente de las relaciones internacionales, y es el rol de la sociedad civil global. Pero antes de profundizar en este concepto, es necesario comprender la noción misma de sociedad civil.

Si bien el concepto de sociedad civil hoy día se encuentra ampliamente utilizado desde las más diversas esferas (organismos internacionales, gobiernos, medios de comunicación), tomando el análisis elaborado por Jean L. Cohen y Andrew Arato, vemos que el fundamento mismo de la sociedad civil se encuentra en las instituciones de derechos, justicia y cultura, y en las formas asociativas que requieren una acción comunicativa para su desarrollo⁶. Estos autores sostienen que los movimientos y las instituciones de la sociedad civil, organizados por medio de la comunicación, se pueden encontrar en la esfera privada como también en la esfera pública relacionados al mercado y al Estado.

En este sentido, se podría decir que la sociedad civil está compuesta por dos elementos centrales. Por un lado, el conjunto de las instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos, que les permiten protegerse de las estrategias del mercado a la vez que intervenir y participar dentro del sistema. Por el otro, los movimientos sociales que manifiestan nuevos valores y principios y que al mismo tiempo velan por el cumplimiento de los derechos ya adquiridos⁷.

Teniendo en cuenta entonces esta concepción de sociedad civil, y buscando comprender el rol que tiene no solo en el plano nacional sino también en asuntos transnacionales, es necesario abarcar el concepto de Sociedad Civil Global. Para esto, resulta indispensable recurrir al análisis realizado por Mary Kaldor y su interpretación y definición de este aspecto de la sociedad civil.

Como menciona esta autora, la idea de Sociedad Civil Global denota un proceso global por el cual los individuos son capaces de debatir, influenciar y negociar los contratos sociales con las autoridades políticas y económicas a nivel central. Esto es, incluye a todas

6 Jean L. Cohen y Andrew Arato. *Sociedad Civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica. Cap. 9

7 Alberto J. Olvera Rivera. *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico*. Documentos de discusión sobre el Tercer Sector, N°8, 2000.

aquellas organizaciones y movimientos tanto formales como informales, a los que los ciudadanos pueden unirse y a través de los cuales pueden hacer oír su voz a los tomadores de decisiones⁸.

Siguiendo su análisis, Mary Kaldor da cuenta de cómo el cambio de la escena global luego del fin de la guerra fría hace que las esferas de lo nacional y de lo internacional se incorporen ahora en un mismo plano. A diferencia de la situación previa a 1989, donde la existencia de bloques y la presencia de fuertes ideologías limitaban la capacidad de expresión crítica, la interacción entre las instituciones globales entra en juego ahora haciendo posible que grupos, movimientos y organizaciones puedan negociar los contratos sociales, también en una escala global dando lugar a la noción individual además de a los intereses de Estado o de bloque.

Considerando este nuevo escenario y los nuevos actores que en él participan, es necesario hacer mención también a los instrumentos que han surgido en el plano de las relaciones internacionales que buscan facilitar la cooperación y generar lazos de compromiso entre los Estados. Para esto, los tratados internacionales cumplen una función de primordial importancia ya que es a través de ellos que dos o más Estados se ponen de acuerdo sobre un objeto determinado al que desean darle un valor vinculante jurídicamente⁹.

Una de las principales características de estos tratados es que se llega a ellos mediante la manifestación de voluntad común de dos o más sujetos de derecho internacional con capacidad suficiente para suscribir a dicho tratado. El hecho de que se manifieste una voluntad común, hace visible que todas las Partes quieren lo mismo y se dirigen hacia un mismo objetivo, siendo conscientes de ese querer colectivo. En esta línea, vale aclarar que dicha manifestación de voluntad común hace referencia a querer producir una modificación jurídica respecto de la situación existente, sea esto el otorgamiento de un derecho, facultad u obligación, o la extinción de alguno de ellos, la cual se encuentra regida por el derecho internacional.

⁸ Mary Kaldor, *La sociedad Civil Global*, Polity Press, 2003. Capítulo 4.

⁹ Julio A. Barberis, *El Concepto de Tratado Internacional*, 1982. *Anuario de derecho internacional* VI, 3-28.

Estado del Arte

Al momento de analizar los procesos involucrados en la creación del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS, como también los pasos seguidos hasta su ratificación y entrada en vigencia, es posible ver como la particularidad de este tratado significó un cambio para la comunidad internacional en el modo de abarcar las políticas públicas de salud a nivel global.

Así, resulta importante destacar la singularidad que el CMCT representó para el desarrollo de los instrumentos legales internacionales de salud pública. Con la globalización y el creciente impacto en la salud de factores transnacionales, la demanda por nuevos tipos de instrumentos internacionales con mejor capacidad de alcance y cumplimiento se aceleró. Si bien el CMCT se creó con la finalidad de fortalecer las acciones globales contra el tabaco, significó también el inicio de una nueva etapa para la OMS al aceptar tratados internacionales legalmente vinculantes como un nuevo camino a seguir, marcando así un quiebre que permitió descubrir nuevos tipos de procesos, instituciones e instrumentos.

Tanto las negociaciones como la adopción del CMCT, la primer convención internacional de la OMS, destrabó la capacidad de esta organización para elaborar tratados con la que ya contaba en su Constitución pero que nunca había sido puesta en práctica. Con esto, el hecho de que fuera posible la creación de instrumentos legales referentes a la salud y vinculantes a escala global, generó una escalada en el debate y en las expectativas por un rol ampliado de los regímenes legales internacionales en salud pública.

Asimismo, dichos tratados han tenido también un impacto en la arquitectura de la salud global ya que estos nuevos instrumentos requirieron nuevas instituciones que supervisaran su implementación. Tal es el caso de la Conferencia de las Partes, el órgano central del CMCT y el cuerpo rector, el cual está conformado por todos los Estados Parte. A su vez, las Partes establecieron el Secretariado del Convenio como el brazo ejecutivo, el cual funciona dentro de la OMS pero que es responsable directamente ante la Conferencia de los asuntos del tratado. Estos órganos son parte de los nuevos tipos de instituciones internacionales en salud pública que enriquecen e influyen en la arquitectura y gobernanza de la salud global.¹⁰

¹⁰ Nikogosian H, Kickbusch I. The legal strength of international health instruments - What it brings to global health governance? *Int J Health Policy Manag.* 2016;5(12):683–685. doi:10.15171/ijhpm.2016.122

En este sentido, el poder legal del Convenio ha permitido al mismo tiempo la rápida adopción de otros instrumentos que ayudan a promover su implementación, como ser las directrices y guías para la aplicación de los principales artículos o el sistema de reportes. Estos instrumentos han surgido como resultado de procesos intergubernamentales formales establecidos por el órgano rector del CMCT, lo que denota su fuerza tanto técnica como política.

La creación del Convenio impulsó también el rol de la legislación nacional en materia de salud, dado que en general la ley internacional puede ser implementada con mayor efectividad cuando se la traslada al plano doméstico. En el caso específico del CMCT, más del 90% de las Partes adoptaron nuevas leyes para el control del tabaco o bien reforzaron la legislación ya existente luego de haberlo ratificado¹¹. De hecho, algunos Estados Parte utilizaron la fuerza legal del Convenio para promulgar leyes en otras áreas tales como vigilancia o educación pública, las cuales se encontraban reguladas por instrumentos más blandos (directrices nacionales o actas administrativas).

Otro aspecto importante vinculado a la gobernanza de la salud que influyó en la creación del CMCT fue que este Convenio elevó ciertos aspectos relevantes de la salud pública al nivel de obligaciones legales internacionales. En especial aquellos relativos a la presentación de informes, a mecanismos nacionales de coordinación, cooperación internacional y a la protección de las políticas públicas de las interferencias de la industria. El fortalecimiento de estas funciones relativas al control del tabaco llevaría, por lo tanto, a un refuerzo más amplio de la salud pública.

Por ejemplo, la obligación legal de establecer mecanismos nacionales de control del tabaco genera que se implementen marcos similares para la promoción de la salud y la prevención de enfermedades no transmisibles en muchos países. También, la obligación de la cooperación bilateral y por medio de plataformas multilaterales fue posible gracias a la mejora que se produjo en los mecanismos de asistencia para la implementación del CMCT, lo cual estuvo acompañado por un desarrollo del capital humano y de la diplomacia para las negociaciones y promoción de la salud. Asimismo, la obligatoriedad de actuar en contra de la interferencia de la industria tabacalera puso el foco en la importancia de los tratados y sus disposiciones al momento no sólo de generar una obligación a los Estados sino también como mecanismo de empoderamiento de los gobiernos para proteger sus políticas públicas.

¹¹ 2018 Global progress report on implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Geneva: World Health Organization; 2018. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

Los procesos de negociación del CMCT han demostrado también cómo el espectro de actores y sectores involucrados se ha expandido ampliamente en las acciones relacionadas a la salud pública. Por lo tanto, este empoderamiento que los tratados otorgan a la colaboración multilateral es también multifacético, al igual que los beneficios que el sector de la salud y sus ministerios obtienen de dicha participación interdisciplinaria.

La existencia del CMCT ha demostrado además, cómo el poder legal de un instrumento internacional de salud puede ser utilizado para resguardar los intereses de la salud frente a agendas opuestas y disputas legales, tanto a nivel doméstico como internacional.

Ha sido utilizado por gobiernos al momento de responder a reclamos y amenazas de la industria tabacalera, y para avanzar con medidas de control del tabaco a pesar de dichas acciones, alegando la obligación y el poder que le otorga el CMCT. También ha sido aplicado por los tribunales al defender acciones nacionales orientadas al control del tabaco, cuando éstas son legalmente cuestionadas por la industria tabacalera.

En este sentido, ya desde los inicios de los procesos llevados adelante por la OMS para la resolución del CMCT, la industria del tabaco ha estado operando abierta y encubiertamente para atrasar su implementación y desacreditar su importancia, oponiéndose a toda forma de legislación y regulación tanto en los niveles nacionales como internacionales. Ya sea mediante la financiación de expertos alternativos, o a través del lobby para que los países eleven su preocupación por la pérdida de empleos, o con campañas mediáticas en contra de las medidas adoptadas, las tabacaleras no ahorraron esfuerzos en intentar impedir la creación de este Convenio.

Sin embargo, el apoyo al CMCT fue amplio y entusiasta desde un principio. Durante el debate en la Asamblea Mundial de Salud del año 1999 sobre la resolución del Convenio, la cifra record de 50 Estados junto a cinco ONGs y la Unión Europea, asumieron el compromiso de brindar apoyo financiero y político a la convención. La lista de países incluía a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a los mayores productores y exportadores de tabaco, como también a varios países en desarrollo que enfrentaban la peor parte de la comercialización y promoción del tabaco.

El hecho de que Estados fuertemente dependientes de la producción agrícola se manifestaran a favor de la resolución del CMCT es especialmente notable. Tal fue el caso de Brasil que siendo uno de los principales productores de tabaco, enfatizó que el control del tabaco no estaba en contra de los agricultores, sino a favor de los intereses de toda la

población. De hecho, Brasil recomendó un enfoque conjunto para enfrentar el problema del tabaco y aportó estudios y financiamiento para cultivos y actividades alternativas¹².

Finalmente, el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS fue adoptado por la Asamblea Mundial de Salud el 21 de mayo de 2003 y estuvo abierto desde el 16 de junio de 2003 hasta el 29 de junio de 2004 para su firma. Durante este período, 168 países firmaron el tratado, demostrando la intención de buena fe de estos Estados en ratificar el CMCT y a su vez, el compromiso político de no socavar los objetivos del mismo.

Durante las negociaciones del Convenio, Argentina se oponía al tratado y pedía mediante su delegación – la cual incluía a un representante de la Secretaría de Agricultura, quien era un acérrimo defensor de los productores de tabaco – la posibilidad de firmarlo “con reservas”¹³. En el año 2003 se llevó a cabo en Buenos Aires un Encuentro Internacional sobre el Control del Tabaco con el apoyo del Ministerio de Salud, con el fin de discutir las implicancias del CMCT en Argentina y el Mercosur y resaltando que el tratado representaría una oportunidad histórica para promover políticas de control al tabaco. Un mes más tarde, el 25 de septiembre, el entonces presidente Néstor Kirchner junto al Ministro de Salud Ginés Gonzáles García firmaron el CMCT.

Ya para el mes de octubre, los legisladores habían ingresado un proyecto de ley para avanzar con la ratificación del tratado, y para junio del 2004 un proyecto similar fue ingresado por medio del Comité de Relaciones Exteriores y Culto. En el mes de octubre del mismo año, varios senadores pro-tabaco presentaron un proyecto de ley para la creación de una comisión que controlara la implementación del CMCT, lo que fue considerado como una estrategia para evitar la ratificación del tratado¹⁴.

Tal como ya se indicó, el Convenio continúa al día de hoy sin ser ratificado por el estado argentino.

En este sentido vale mencionar aquí que en nuestro país, luego de la reforma constitucional del año 1994, todos los tratados gozan de jerarquía supralegal por lo que tienen mayor importancia jerárquica que las leyes nacionales, tal como lo establece el Artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional. A su vez, existe un reducido número

¹² Derek Yach, Douglas Bettcher. Globalisation of tobacco industry influence and new global responses. Tobacco Free Initiative, World Health Organization. Tobacco Control 2000;9:206–216

¹³ “Antipremio” para la Argentina en la reunión mundial antitabaco. Los campeones del “Cenicero Sucio”. Página 12. 20 Feb, 2003; Sección Sociedad.

¹⁴ E M Sebríé, J Barnoya, E J Pérez-Stable, S A Glantz. Tobacco industry successfully prevented tobacco control legislation in Argentina. Tobacco Control 2005;14:e2

de instrumentos internacionales que cuentan con una jerarquía aún superior y son los catorce instrumentos de derechos humanos, de los cuales diez están expresados específicamente en el texto de la misma Constitución.

Este punto adquiere especial importancia al momento de analizar las medidas que han sido tomadas por el Estado en materia de control de tabaco en el plano doméstico de las políticas públicas y cómo éstas pueden ser mejoradas y fortalecidas si se encontrasen dentro del marco de un tratado internacional.

Como se verá más adelante en mayor detalle, la Argentina sancionó en el año 2011 la Ley N° 26.687, conocida como la Ley Nacional Antitabaco, a través de la cual se buscó dar respuesta a muchas de las directrices presentes en el CMCT tales como la protección a la exposición al humo del tabaco ajeno en lugares de trabajo y espacios públicos cerrados, la presentación de advertencias sanitarias en el empaquetado de los cigarrillos, la prohibición de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco (aunque no de manera total, sino que permite alguna publicidad en los puntos de venta).

Sin embargo, aún existen aspectos del Convenio que quedan por fuera del alcance de esta ley como ser la promoción de cultivos alternativos, establecer políticas conjuntas con otros Estados para combatir el comercio ilícito de productos de tabaco, garantizar la transparencia entre las relaciones del gobierno y la industria tabacalera, y especialmente, cumplir con los mencionados tratados internacionales de derechos humanos mediante los cuales el Estado está obligado a garantizar el más alto nivel de salud posible.¹⁵

En este sentido, dado el lugar que se le otorga en nuestra legislación nacional a los tratados internacionales, el hecho de ratificar el CMCT representaría para la Argentina poder contar con los mecanismos y herramientas tanto de aplicación como de cooperación regional e internacional contempladas en el Convenio y diseñadas para que todos los Estados Parte puedan desarrollar sus propias políticas públicas a nivel doméstico orientadas a cumplir con los objetivos del tratado. Significaría también, poder participar de los procesos de toma de decisión junto con el resto de los Estados miembro y a su vez, le daría al país mejores herramientas legales para poder avanzar hacia políticas de control del tabaco acordes a los estándares internacionales.

Como se mencionó, la ley antitabaco actualmente vigente en Argentina posee ciertos déficits con respecto a las políticas de control que dan lugar a excepciones legales que terminan por favorecer a los intereses de la industria tabacalera.

¹⁵ Fundación Interamericana del Corazón. Reporte de Investigación “Por qué Argentina debe ratificar el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT)”.

Por ejemplo, las prohibiciones parciales de publicidad y promoción de productos de tabaco hacen que las compañías se aprovechen de las excepciones en este aspecto y realicen estrategias de marketing por medio de los canales permitidos (como son los puntos de venta) y alcanzan así a un mayor público. Otro punto es la falta de regulación con respecto a los compuestos y al contenido de los cigarrillos, lo que da lugar a las tabacaleras a vender tabaco saborizado lo cual está claramente orientado a un público joven y busca generar nuevos fumadores.

En cuanto a la regulación sobre espacios libres de humo presente también en la Ley 26.687, si bien existe un amplio acatamiento a esta medida especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, cierto es que el monitoreo y aplicación a nivel nacional, provincial y municipal es bastante débil.¹⁶

Es importante mencionar aquí que siendo Argentina un país federal, muchas gobernaciones provinciales han establecido regulaciones para reducir los efectos nocivos del tabaco dentro de su jurisdicción. Así lo han hecho provincias como Santa Fe, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz, San Luis y Ushuaia, las cuales promulgaron regulaciones para ambientes libres de humo y prohibiciones totales de publicidad, promoción y patrocinio. A pesar de esto, la implementación de estas leyes provinciales de control del tabaco en la práctica, no es buena ya que los gobiernos no demandan el cumplimiento de las mismas.

De esta forma, en un contexto con múltiples marcos legales y con una implementación débil, la industria del tabaco continúa comercializando sus productos independientemente de las restricciones establecidas por la ley. De hecho, algunas de las provincias productoras de tabaco no han aprobado ninguna regulación de control, mientras que otras no hacen cumplir las normas mínimas establecidas por la Ley 26.687.¹⁷

Surge así la necesidad de contar con políticas federales claras que garanticen la correcta aplicación de la norma vigente en todo el territorio.

La ratificación pendiente del CMCT por parte de Argentina contribuye a que no se cuente con los medios legales y técnicos necesarios para un desarrollo a nivel doméstico de políticas públicas sólidas que se encuentren a la altura de una problemática global que deben enfrentar, como lo es la epidemia del tabaco.

¹⁶ Tobacco Control in Argentina: Pending Tasks to Protect Women's Health. United Nations Committee on the Elimination of all forms of discrimination against Women, 65th Session (24 Oct 2016 - 18 Nov 2016). Shadow Report to the Seventh Periodic Report by the Government of Argentina.

¹⁷ Ibid.

Capítulo 1

Sociedad Civil y Accountability

Uno de los principales aspectos a tratar en este trabajo es el accionar de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) frente a diversas causas que involucran un compromiso claro por parte del Estado para adoptar determinadas medidas y políticas a fin de establecer nuevas normas y regulaciones, como así también leyes.

Este importante rol ha caracterizado a las OSC en tanto actores encargados de velar por la transparencia, la legitimidad y la rendición de cuentas (accountability) de los gobiernos como también de empresas. Esto ha hecho que tanto líderes políticos como empresarios comiencen a prestar importante atención a las actividades llevadas a cabo por estas organizaciones y a su capacidad de *lobby* en diferentes áreas.

Si bien muchos gobiernos y organismos internacionales apoyan el hecho de que las OSC cumplan una función de ayuda y asistencia en aquellos espacios en los que el Estado no llega, esto significa también que tienen la capacidad de canalizar los problemas y demandas de la sociedad a los legisladores con el fin de mejorar los procesos políticos. Estos esfuerzos de la sociedad civil por generar un impacto a nivel de gobierno e impulsar cambios estructurales, hacen que los líderes políticos comiencen a cuestionar hasta dónde pueden avanzar estas demandas.

Para poder analizar esta cuestión, es necesario considerar el contexto democrático actual en donde dichas acciones tienen lugar. Tanto a nivel nacional como internacional, las democracias están siendo testigos de una creciente falta de confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones políticas tradicionales. La influencia de intereses económicos en la política, como también la falta de independencia de los medios de comunicación, llevan a que la ciudadanía se encuentre ajena a los asuntos que se manejan a nivel de gobierno.

Si bien los mecanismos democráticos continúan estando vigentes, como ser las elecciones periódicas, cada vez es más notoria la falta de interés de los ciudadanos por ejercer su voto y aun cuando lo hacen, no sienten que éste se transforme en una representación legítima de sus intereses. Esto se debe en parte también a que el voto como método de control ciudadano sobre quienes gobiernan ya no cumple con este principio sino que por el contrario, presenta grandes limitaciones a las posibilidades de que la sociedad civil ejerza algún tipo de supervisión hacia los entes gubernamentales.

Ahora bien, antes de avanzar en el rol de la sociedad civil y cómo este interactúa con la noción de accountability, es necesario profundizar en el alcance de este concepto.

Partiendo del análisis realizado por Andreas Schedler¹⁸, es posible encontrar dos dimensiones dentro de la idea de accountability que ayudan a comprender cómo el control a las acciones del Estado puede complementarse con las funciones de los representantes. Dichas dimensiones son las de *answerability* y *enforcement*.

Por *answerability* el autor se refiere a la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar sobre las decisiones que toman a la vez que deben dar explicaciones que justifiquen por qué dicha decisión fue realizada de esa manera. Esta dimensión hace referencia tanto al aspecto informativo como al argumentativo del accountability, es decir que indica que los funcionarios deben informar sobre sus acciones y al mismo tiempo estar dispuestos a responder a los interrogantes que las mismas generen.

Ahora bien, contar con la información y la transparencia de las acciones llevadas a cabo por los tomadores de decisiones es un elemento necesario pero no suficiente para garantizar el accountability. Se precisa también que exista un elemento de sanción para los funcionarios cuyo accionar se desvíe del correcto ejercicio del poder público, y es aquí donde aparece el factor del enforcement mencionado por Schedler. Si bien no es necesario que exista una sanción efectiva, lo importante es que la posibilidad de aplicar dicho castigo funcione como elemento disuasivo para que los funcionarios públicos no cometan actos de corrupción o abusos de poder. Es así entonces que para poder asegurar un accountability, deben darse estos dos elementos constitutivos que permitan alcanzar un control político tanto para evitar que la violación de reglas pase desapercibida, como para asegurar que el castigo a los actos deshonestos funcione como incentivo para evitar que los mismos se lleven a cabo.

Teniendo presente ahora estas dimensiones del concepto de accountability, resulta útil acudir al análisis realizado por Guillermo O'Donnell a fin de conocer los dos distintos tipos de accountability desarrollados por el autor, siendo éstos el vertical y el horizontal en donde el vertical da cuenta del control que puede realizarse desde la sociedad hacia el

¹⁸ Andreas Schedler. "Conceptualizing Accountability" Boulder and London *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (1999)

Estado, mientras que el horizontal indica los controles que se dan entre las propias instituciones estatales.¹⁹

En cuanto al tipo de accountability vertical presentado por O'Donnell, éste se refiere al accountability electoral el cual como su nombre indica, se manifiesta por medio de las elecciones democráticas en las cuales los ciudadanos tienen la posibilidad de ejercer su participación civil delegando el poder a sus representantes a través del voto. Considerando a las elecciones como un mecanismo por el cual la ciudadanía ejerce control sobre quienes ocupan posiciones de poder, se entiende que es en este momento donde la sociedad tiene la oportunidad de emitir su juicio sobre el accionar de los representantes y por lo tanto, esto lleva a que quienes estén ocupando cargos públicos se desempeñen acorde a sus funciones y logren motivar a los ciudadanos a votar por ellos o sus compañeros de partido en las próximas elecciones.

Si bien el accountability electoral es de suma importancia en las democracias contemporáneas, vale aclarar que como mecanismo de control político presenta varias fallas. Uno de los problemas más claros es el hecho de que la relación entre los representantes y los votantes suele ser asimétrica en términos del acceso a la información y a la comunicación entre ambas partes, ya que existe un desconocimiento por parte de los partidos políticos sobre cuáles son exactamente los intereses de los ciudadanos, a la vez que éstos desconocen muchas veces lo que los gobernantes han hecho o deberían hacer, dado que cuentan con un amplio margen de discrecionalidad entre los períodos electorales.

Teniendo en cuenta entonces la ineficacia del accountability vertical por medio de las elecciones como mecanismo de control del poder que caracteriza a las democracias representativas, es importante que dicho control no dependa únicamente del ejercicio de elecciones periódicas sino que exista también otro medio por el cual controlar al Estado. Es aquí donde surge la noción del accountability horizontal, a la cual O'Donnell la define como “la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”.²⁰ Esto es, la idea del Estado controlándose a sí mismo.

¹⁹ Guillermo O'Donnell. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista Española de Ciencia Política. Núm. 11, Octubre 2004, pp. 11-31

²⁰ Ibid., p. 12.

Desde esta perspectiva, el Estado es un entramado de diversas estructuras mediante las cuales se aprueban y ejecutan las decisiones públicas. Para esto, todas las partes involucradas deben articularse a fin de establecer el diálogo necesario y para facilitar a la vez este régimen de fiscalización y control en el Estado. A estas agencias capacitadas para ejercer mecanismos de supervisión sobre el resto de las dependencias estatales, O'Donnell las diferencia en dos tipos de acuerdo al *accountability* que cada una es capaz de ejercer. Por un lado, están aquellas dependencias regulares del Estado que más allá de funcionar como agencias articuladoras para la toma de decisiones, se constituyen en agentes supervisores del equilibrio de poderes. Estas agencias ejercen un *accountability* horizontal de balance, ya que éste se desarrolla cuando una institución estatal reacciona contra otra a fin de evitar su injerencia dentro de su jurisdicción o funciones.

Por el otro lado, se encuentran aquellos órganos del Estado cuya función principal es vigilar que otras dependencias estatales no traspasen los límites institucionales que le corresponden a cada una. Estas agencias activan el *accountability* horizontal asignada, complementando al modelo de balance ya que optimizan y garantizan su función de supervisión mediante la fiscalización de las actividades administrativas que se realizan en el Estado, asegurándose que los procesos de toma de decisiones respeten los procedimientos establecidos legalmente para tal fin.

Continuando con el análisis realizado por Guillermo O'Donnell, el autor argumenta que limitar el concepto de *accountability* vertical sólo al aspecto electoral es incorrecto. Para esto se vale de la propuesta realizada por Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, quienes presentan un nuevo tipo de *accountability* bajo el concepto de *accountability vertical societal*. Estos autores definen esta noción como “un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Estas iniciativas tienen como objetivo monitorear, exponer y denunciar errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y denuncias mediáticas, orientadas a imponer sanciones simbólicas, ilustran las no institucionales”²¹.

²¹ Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. 2002

Estas características del accountability societal es lo que le permite funcionar como complemento del accountability electoral, ya que representa un mecanismo mediante el cual la ciudadanía puede manifestarse en contra de determinadas medidas de gobierno sin que esto signifique desaprobación todo el conjunto de políticas gubernamentales llevadas a cabo.

El hecho de que este tipo de accountability le permita a la sociedad civil expresarse tanto por medio de las instituciones del Estado como por fuera de ellas, hace que sea el lugar en el que se entrecruzan el accountability horizontal y el accountability vertical. Es aquí también en donde se encuentran las asociaciones de la sociedad civil que no siendo entes públicos, tienen como objetivo controlar las acciones de los órganos del Estado y activar los mecanismos de control horizontal cuando se considere necesario.

El primer actor del accountability social descrito por Peruzzotti y Smulovitz en su análisis son los movimientos sociales, los cuales se caracterizan por ser generalmente producto de factores coyunturales a partir de los cuales la sociedad civil resulta afectada como producto de acciones realizadas por agentes públicos. Dichos movimientos elevan sus demandas a través de manifestaciones en donde exponen las fallas y déficits en los servicios prestados por el Estado, a la vez que exigen explicaciones o sanciones frente al accionar incorrecto de funcionarios de la administración pública.

Como segundo actor de este tipo de accountability se ubican las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y los centros de pensamiento. Este tipo de asociaciones suelen denotar altos niveles de formación profesional y académica a la vez que autonomía e independencia de agencias gubernamentales, lo que les otorga la característica de ser organizaciones civiles de élite dada su capacidad de recolección y análisis de información sobre variados temas concernientes a la actividad estatal. Siendo que no surgen de manera espontánea por problemas coyunturales, como es el caso de los movimientos sociales, este grupo de asociaciones puede ocuparse de los problemas que hacen al funcionamiento del Estado y servir así como generador de recursos, análisis e investigaciones en los que podrán apoyarse las agencias asignadas al realizar sus acciones de control.

El tercer actor identificado por los autores en el accountability social son los medios de comunicación y el periodismo de denuncia. Para el autor, el accionar de estos agentes es fundamental para la difusión y visibilidad de las demandas realizadas por los movimientos sociales y ONG relegadas y sin representación en las instituciones. A su vez, las investigaciones periodísticas pueden servir para difundir a la ciudadanía aquellas conductas de corrupción o irregularidades que ocurran dentro del Estado.

Teniendo en cuenta entonces estos mecanismos de control político por parte de la ciudadanía, es posible apreciar que todos los autores coinciden en el hecho de que es en la combinación de los tres tipos de accountability (el horizontal, el vertical y el social) donde se potencian las estrategias de vigilancia existentes.

Para que el accountability cumpla con su función de control político y funcione como una herramienta efectiva, es necesario que las acciones llevadas a cabo por los actores señalados, cualquiera sea de ellos, produzcan consecuencias tanto a nivel político como social y legal, las cuales puedan también ser identificadas factiblemente. Esto se logra con la activación de las agencias asignadas o de balance, o mediante la influencia de la agenda política y mediática, o bien a través de la sanción social y simbólica a aquellos funcionarios públicos cuyo accionar se encuentre fuera de los límites normativos.

En este sentido, la sociedad civil ejerce presión al Estado tanto desde abajo mediante los procesos electorales, actuando como agente de accountability vertical, como también a través de los medios independientes o partidos opositores junto con los cuales activan el accountability horizontal.

Capítulo 2

Sociedad Civil y Globalización: La Sociedad Civil Global

Como ya se ha mencionado al comienzo de este trabajo, la globalización es un fenómeno mediante el cual desde finales del siglo XX, las relaciones sociales se han visto modificadas gracias a la creciente interconexión de las diferentes esferas que hacen al escenario global actual como ser la economía, la cultura, las finanzas, la política y especialmente, la comunicación.

El aspecto transnacional que caracteriza a la globalización y que trasciende el nivel del Estado nación, permite vislumbrar el surgimiento a escala mundial de la sociedad civil como un actor global. Las nuevas tecnologías de difusión de la información permiten la organización y movilización por todo el mundo y de manera simultánea de personas que comparten las mismas ideas y que buscan defender principios similares.

Los avances que se han hecho en materia de infraestructura para la comunicación han permitido no sólo la transmisión simultánea de información y sucesos alrededor del mundo, sino también la rápida propagación de las ideas, culturas y valores entre aquellos que comparten una misma forma de pensar. Esto hace posible que se refuercen las tendencias que llevan a una expansión del sentido de solidaridad global entre diversos grupos culturales.

Este sentimiento a escala mundial de una sociedad civil con causas comunes y capaz de lograr cambios que trasciendan las fronteras encuentra su origen en los finales de la década del '90. Más precisamente, uno de los hechos que ha marcado el surgimiento de este tipo de movimientos fueron las protestas que tuvieron lugar en Seattle durante la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio llevada a cabo en noviembre y diciembre de 1999 en dicha ciudad de los Estados Unidos. La fuerte presencia de manifestantes y numerosas ONGs dieron cuenta de la gran capacidad de cohesión y persistencia que la sociedad civil puede alcanzar cuando se encuentra organizada y comparte un objetivo común. Las marchas y protestas que se sucedieron en Seattle sacaron a la luz el surgimiento de un nuevo actor capaz de hacerse ver y escuchar en todo el mundo y por los líderes más influyentes.

Si bien estos acontecimientos pueden entenderse como demostraciones anti-globalización, por darse en el marco de una de las cumbres más importante del sistema capitalista mundial, lo cierto es que es la misma globalización la que permite que diversas agrupaciones y ONGs tengan el impacto que están buscando y generen una

concientización sobre determinada problemática a nivel global (en este caso las inequidades y diversas consecuencias ambientales generadas por el sistema económico actual).

Una de las grandes particularidades que tuvieron las protestas de Seattle fue el haber tenido lugar en pleno surgimiento de la Internet como herramienta de acción social. La anarquía ofrecida por este medio generó cierto desconcierto entre quienes analizaban los hechos durante la Conferencia, ya que no era posible identificar un líder ni saber qué iba a suceder después. A su vez, la difusión internacional de los hechos hizo que este movimiento social sirviera de inspiración y recibiera un gran apoyo por todo el mundo. A partir de este caso, y de otros similares que se han ido sucediendo durante los comienzos del siglo XXI, es que se puede identificar un movimiento social global a través de las manifestaciones mediante las cuales las personas se reúnen localmente en la vía pública en diferentes lugares y por todo el mundo, y cuando la prensa internacional lo reconoce como tal. De esto se desprende el hecho de que para existir como tal, un movimiento social debe contar con ciertas condiciones mínimas como ser la formación de algún tipo de identidad colectiva, desarrollar una orientación normativa en común, compartir un interés por cambiar el status quo y acciones prácticas a lo largo del tiempo que demuestren este interés por el cambio. Por lo tanto, siguiendo la definición de Paul van Seters y Paul James, un movimiento social puede entenderse como una forma de asociación política entre personas con un mínimo de sentido de conexión con otros bajo un mismo propósito, los cuales se encuentran unidos por largos períodos de tiempo para lograr cambios sociales en nombre de ese propósito²².

Estos autores agregan además otro elemento al momento de considerar los movimientos sociales como globales, y esto es el alcance mundial de los mismos. Es decir, que cuente con extensas relaciones sociales que permitan la conexión entre personas por todo el mundo, o al menos en proporciones significativas del mismo. Esto refiere a que al ser global, el límite que ha sido traspasado en cuanto a la extensión de las relaciones sociales alrededor del mundo, es atribuible directamente al movimiento social tanto sea por sus afiliaciones como por los efectos generados por él.

Aquí es importante mencionar que la globalización por sí misma no constituye a un movimiento social como tal, ya que no determina sus acciones ni sus tiempos pero sí se ha convertido desde los años '90 en una fuente de motivación para estos movimientos y

²² Paul James y Paul van Seters. *Globalization and Politics. Volume II: Global Social Movements and Global Civil Society*. 2014

es lo que permite entender su naturaleza, formación y extensión. La globalización contribuye con nuevos recursos para la movilización a la vez que desestabiliza el modo de vida en el plano local y regional. A su vez, trae consigo ideas y normas sociales universales como ser los derechos humanos, que forman el contexto para el surgimiento de nuevas identidades políticas. Todo esto contribuye a la formación de una sociedad civil global.

Ahora bien, para entender el rol de la sociedad civil global es necesario comprender antes su significado y las implicancias de las acciones llevadas adelante por este actor. Para esto, es preciso retomar el análisis de Mary Kaldor para quien “el fin de la guerra fría y la creciente interrelación global han socavado la distinción territorial entre sociedades civiles e inciviles, entre el Occidente democrático y el Este y el Sur no democráticos, han cuestionado el Estado centralizado y tradicional y esa evolución, a su vez, ha abierto nuevas posibilidades para la emancipación política”²³. En este sentido, es posible ver cómo la descentralización del Estado y el hecho de que nuevos actores cuenten ahora con la posibilidad de participar y cuestionar los procesos de toma de decisiones, han dado lugar a que la sociedad civil global asuma un rol empírico cuyas acciones se ven reflejadas en la actualidad como acontecimientos comunes.

Al cada vez más reducido papel del Estado se suma también su falta creciente de legitimidad frente a la ciudadanía, lo cual hace que la sociedad civil se vea fortalecida debido al surgimiento de un discurso global en el cual se dejan ver los problemas del Estado y que llama a la participación activa de la sociedad civil. Al quedar en evidencia la falta de eficiencia por parte del Estado para la resolución de ciertos temas, la sociedad civil encuentra la oportunidad para tomar por sus propias manos la respuesta a las demandas que los gobiernos no pueden ofrecer, ya sea en cuestiones locales como internacionales.

Continuando con la visión de Mary Kaldor, ella también ubica al surgimiento de la sociedad civil global en la década de 1990 en donde movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y redes transnacionales se consolidan y son capaces ahora de generar debates globales e influir en quienes detentan el poder para la toma de decisiones en el ámbito político y económico. Nuevamente, una de las principales herramientas con la que cuentan estos actores para llevar adelante sus acciones, a diferencia de épocas anteriores, es la comunicación y el acceso a la información. La capacidad de llegar a los medios y de

²³ Mary Kaldor. Cinco acepciones de la sociedad civil global. Claves de razón práctica. 2005.

tener un impacto global (o al menos regional) que ofrece internet en la actualidad es sin dudas uno de los elementos más importantes al momento de buscar comunicar desde la sociedad civil los distintos sucesos que ocurren en distintas partes del mundo y llegar a los tomadores de decisión desde un lugar más auténtico y representativo del efecto que determinadas problemáticas tienen sobre la sociedad.

Resulta entonces importante identificar a la sociedad civil global como un nuevo actor dentro del sistema internacional, que se adapta y organiza haciendo uso de los medios masivos de comunicación disponibles y de los desarrollos tecnológicos que le permiten llegar rápidamente a lugares lejanos pero con iguales problemáticas. De esta manera le es posible intercambiar ideas y a su vez compartir experiencias sobre los diferentes métodos para abordar una determinada situación de forma exitosa.

Con el avance de la globalización, dicho sistema internacional también se ha ido transformando para poder acompañar la nueva dinámica mundial. De esta manera, los escenarios en donde han ido surgiendo los nuevos actores ya no son lugares físicos y estáticos sino que por el contrario, cuentan con la posibilidad de establecer relaciones a través de conferencias, foros, convenciones que se realizan de forma itinerante y en lugares diferentes, y que pueden incluso contar con la participación remota de distintas personalidades. En este sentido, la sociedad civil global ha dado un claro ejemplo del uso que se le puede dar a estas nuevas herramientas para tratar temas que requieren cierta exposición internacional y permitir así una participación más amplia y transparente.

Sin embargo, vale mencionar también que aún en los escenarios más tradicionales, la sociedad civil global ha estado presente jugando un importante rol a la hora de defender sus propios intereses frente a instituciones u organismos internacionales de gran peso. Quizás, uno de los ejemplos más claros de esto es la presencia que han ido adquiriendo las ONGs desde comienzos de la década del '90 dentro de los ámbitos de discusión más influyentes de la política internacional como ser la Asamblea General de la ONU y sus cumbres y conferencias. Asimismo, entidades internacionales como ser el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional han estado trabajando conjuntamente con distintas ONGs como también con asociaciones, fundaciones, centros de investigación y diversas organizaciones sociales a lo largo de las últimas décadas.

Esta nueva relación entre la sociedad civil global y los organismos internacionales que se ha ido gestando, da cuenta del creciente reconocimiento que se le ha dado a la capacidad que tiene la SCG de generar un impacto a nivel mundial, influenciando en las opiniones de las personas de todo el mundo.

Si bien ya desde finales de la década del 40, en especial post Segunda Guerra Mundial, se comenzó a ver cómo las ONGs iniciaban a involucrarse en las estructuras emergentes de la gobernanza global y ya se las empezaba a identificar como agentes de la sociedad civil global, fue en las décadas siguientes cuando las ONGs realmente consiguieron adquirir influencia dentro del entramado de las Naciones Unidas. Allí ganaron un status oficial y la inclusión dentro del órgano encargado de coordinar el trabajo de agencias especializadas y comisiones, el Consejo Económico y Social de la ONU.

El siguiente cuadro sintetiza cómo desde comienzos de los años 90, el rol de la sociedad civil global ha ido teniendo cada vez más relevancia dentro del escenario internacional, tomando como referencia el lugar otorgado dentro de las diferentes cumbres y conferencias llevadas a cabo por la ONU:

Año	Cumbre/Conferencia	Rol de la SCG
1990	Cumbre a favor de la infancia	Actores no estatales, en especial las ONG, jugaron un importante papel en el proceso.
1992	Cumbre de la Tierra	2.400 representantes de organizaciones de la sociedad civil y 17.000 individuos participaron del foro paralelo de las ONGs, mientras que 10.000 periodistas cubrieron el evento.
1993	Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos	Desde la sociedad civil se enfatizó en la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos.
1994	Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo	Se formula el programa de acción mientras que se reconocen por primera vez a los derechos reproductivos como derechos humanos.
1995	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social	La sociedad civil pone el foco de atención en el aspecto negativo de la globalización y en la creciente brecha entre ricos y pobres, la inestabilidad laboral y los servicios sociales.

1995	Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer	A través de un foro paralelo organizado por miles de ONG, y del uso de redes, se logró influenciar la agenda de la conferencia y los documentos que se circularon.
2000	Sesión especial de la Asamblea General: Mujer 2000: género, equidad, desarrollo y paz para el Siglo XXI	Se reafirmaron los compromisos de Beijing mientras que se marcó la importancia que necesitan los temas de género en las acciones y acuerdos de la ONU.
2000	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social	Asistieron 35 Jefes de Estado, 4.791 delegados oficiales y 2.045 representantes de ONGs.
2000	Cumbre del Milenio	La misma Naciones Unidas convocó a la sociedad civil a fortalecer la Declaración del Milenio, la cual remarcaba la necesidad de crear fuertes alianzas con la sociedad civil para poder alcanzar las metas establecidas.
2001	Conferencia Mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia	Esta conferencia generó una fuerte controversia por estar centrada en minorías, género, educación, religión, sida, indígenas y trata de blancas.
2002	Conferencia Internacional sobre Financiamiento del Desarrollo	En esta ocasión, la participación de las ONG fue moderada.
2002	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible	Una serie de eventos paralelos a la cumbre fueron organizados por la sociedad civil.
2004	Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los países menos adelantados	De esta conferencia, participaron 193 Estados y miles de organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: Marín Aranguren, Margarita (2007). La sociedad civil global como agente decisorio en política internacional. OASIS. Tomado de Richard Falk (2006) "Reforming the United Nations: Global Civil Society perspectives and initiatives", en Marlies Glasius, Mary Kaldor & Helmut Anheier (Eds.) Global Civil Society 2005/06, Londres, Sage Publications

Durante los últimos treinta años se ha generado una proliferación de actores y redes no gubernamentales dentro del plano internacional en donde las ONGs son sólo un componente más de la sociedad civil global. Los diferentes movimientos y organizaciones que han surgido, buscan promover desde temas globales como ser la búsqueda de la paz, los derechos humanos y la problemática ambiental, hasta cuestiones más bien regionales o locales como ser asuntos étnicos o religiosos.

Cualquiera sea el caso, la visión que asumen de lo político va más allá de la referencia estrictamente nacional o sobre el Estado-nación en sí mismo y adoptan una perspectiva global que propone nuevas maneras de hacer política a escala mundial.²⁴ El carácter internacional de estas organizaciones y movimientos ha permitido que el surgimiento de la sociedad civil global esté acompañado por códigos y normas que le son propios, usualmente en oposición a los del Estado, que permitieron el desarrollo de una red transnacional en donde nuevos espacios políticos se fueron gestando.

Sin embargo, es importante aclarar aquí que la SCG no está en contra del Estado. Por el contrario, muchas veces es posible encontrar diversas organizaciones y movimientos sociales trabajando conjuntamente con dependencias estatales o con organismos intergubernamentales, o bien en colaboración con el sector privado, buscando así dar respuesta a distintas problemáticas.

De esta forma es posible decir que la sociedad civil global reúne a instituciones, agrupaciones, organizaciones y movimientos más relegados, bajo el mismo objetivo de lucha por la defensa y respeto de distintos derechos, y para lo cual se enfrentan y cooperan tanto con los estados como con organismos internacionales. En este sentido, el complejo y contradictorio escenario de actores y organizaciones sociales articulado mediante redes transnacionales que reclaman por intereses globales originados a partir de intereses locales, permite el surgimiento de una sociedad civil global caracterizada por la presencia de conflictos y paradojas que reflejan las problemáticas de las sociedades domésticas que le dieron origen.

²⁴ Andrés Serbin. Globalización y sociedad civil en los procesos de integración. Nueva Sociedad Nro. 147 Enero-Febrero 1997, pp 44-45

Capítulo 3

La Sociedad Civil y su rol en la Salud Global

Como se ha visto, el proceso de globalización ha tenido impacto en casi todos los aspectos de la vida cotidiana de las personas. La interdependencia global de las esferas económica, política y social hace que sea posible atender diversas problemáticas transnacionales como ser el cambio climático, cuestiones ambientales y también, asuntos relacionados a la salud, mediante la interacción de diferentes actores globales tales como los Estados-nación, los organismos intergubernamentales y las ONGs, además del sector privado.

El hecho de que estos problemas tengan implicancias que van más allá de las propias fronteras, hace que no puedan ser atendidos individualmente por cada Estado sino que necesariamente piden de la colaboración conjunta de todos estos actores.

Dentro de los asuntos transnacionales que no pueden ser resueltos por los Estados de manera aislada, se encuentran los temas asociados a la salud global. De acuerdo con la definición de Kelley Lee y Jeff Collin, la Salud Global es un problema de salud en el cual sus determinantes eluden, socaban o son ajenos a los límites territoriales de los estados y por lo tanto, están por fuera de la capacidad individual de cada país de atender a dicho problema por medio de las instituciones domésticas.²⁵ Por lo tanto, es necesaria la cooperación global para poder enfrentar los desafíos que presentan los problemas asociados a la salud, que forman parte de los cambios sociales que se están experimentando a nivel internacional y que requieren ser tomados con la misma importancia que los problemas económicos y políticos. El hecho de que la salud sea un derecho fundamental, hace que tenga una fuerte influencia en el bienestar de las personas como también en la seguridad nacional y global.

En este sentido, es gracias a la globalización y a la interdependencia que la salud se ha convertido en un desafío trasnacional. La propagación de infecciones y enfermedades ha demostrado que un problema local puede transformarse rápidamente en un problema mundial, significando como ya se dijo, una amenaza para la seguridad. La globalización ha hecho posible que se incrementen los riesgos a la salud de las personas, los cuales trascienden las fronteras de origen y los gobiernos, haciendo que sea necesaria la acción de fuerzas globales que determinan la salud de los individuos mediante nuevas formas de

²⁵ Kelley Lee & Jeff Collin, *Global Health and Change*. McGraw Hill Professionals. P.3.

gobernanza tanto a nivel nacional como internacional, incluyendo a un amplio rango de actores.

En dicho contexto, una de las principales consideraciones que se hicieron a nivel global con respecto a las nuevas maneras de atender la problemática de la salud fue el accionar realizado por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y el rol potencial que ofrecían al momento de analizar diferentes soluciones.

Desde la década de 1980, las OSC relacionadas a la salud se han ido multiplicando y diversificando en tipo, número y funciones, teniendo en cuenta que históricamente se han enfocado en asegurar que los servicios de salud alcanzaran a los sectores más excluidos de la sociedad en países de medios y bajos ingresos. Por ejemplo, en aquellos países en donde el Estado no proveía de servicios básicos de salud, las OSC lograban insertarse como contratados del estado, como donantes, o mediante trabajos de caridad a través de los cuales lograban llenar ese vacío. También, cuando grupos específicos de una población eran desatendidos por el estado o por el mercado, las OSC realizaban campañas para lograr que se establecieran políticas de inclusión y prioridad hacia dichos sectores. Frente a la falta de recursos tanto públicos como privados, las OSC han llevado adelante campañas de concientización para la movilización de recursos, a la vez que cuando determinadas conductas corporativas atentaban contra la salud de las poblaciones, las OSC abogaban por una regulación apropiada.

Es posible ver entonces, como las OSC se han convertido en actores activos e influyentes dentro de la dinámica de la Salud Global, buscando constantemente persuadir a los Estados y organismos internacionales para que tomen acciones sobre determinado asunto. En este sentido, una de las funciones más conocidas de las OSC, y más efectiva, sería entonces la de influenciar sobre la agenda internacional, pero este aspecto no puede garantizar por sí sólo el correcto desarrollo y cumplimiento efectivo de las políticas.

Es necesario también que las OSC cuenten con la capacidad de poder influir en las negociaciones, ya sea mediante la presión externa o a través de la participación tanto formal como informal. A su vez, es importante que lleven adelante tareas de seguimiento o que participen de los procesos de implementación, como también que colaboren con las etapas de monitoreo y aplicación de ciertas políticas. Todas estas funciones hacen también al rol que las OSC tienen en el escenario internacional.²⁶

²⁶ Kenneth W. Abbott, *Innovations in Global Health and the Governance System*. Civil Society and Global Health Governance, Wall Summer Institute. 2007.

Retomando la función de “advocacy” que caracteriza a las organizaciones de la sociedad civil, cuando se trata de acciones relacionadas a la Salud Global dicha función difiere de la generalmente vista en las relaciones internacionales ya que combina técnicas tomadas de diferentes áreas, a la vez que se relaciona con los organismos internacionales desde un lugar de socios o aliados.

Debido a que la política de salud global contiene una importante carga de valor, las campañas de movilización que llevan adelante las OSC toman una relevancia particular. Como ejemplo de ello, se puede encontrar las acciones realizadas por la FCA (Framework Convention Alliance) en apoyo al Convenio Marco para el Control del Tabaco mediante el boicot realizado a la tabacalera Philip Morris. Al mismo tiempo, los esfuerzos de estas acciones necesitan del apoyo técnico y especializado de profesionales que brinden su conocimiento a la defensa y promoción de determinada política. Contar con el apoyo de una red de expertos y asociaciones es uno de los aspectos que diferencian a la gobernanza de la Salud Global ya que es posible encontrar numerosos casos de acciones conjuntas entre organismos internacionales y asociaciones médicas y especialistas, quienes aportan análisis técnicos e ideas para alcanzar el mejor resultado de cada iniciativa. Tal es el caso de las iniciativas realizadas por la FCA, en donde junto a asociaciones y ONGs brindaron asesoramiento técnico a los delegados del CMCT.

Es importante mencionar que tanto la OMS como otros organismos internacionales enfocados a la salud global, prestan especial atención a los aportes realizados por las OSC y posibilitan que las mismas puedan realizar sus funciones de advocacy, aun cuando muchas veces esta unión entre la OMS y la sociedad civil sea criticada. Para el caso del CMCT, fue la OMS quien ayudó a crear y apoyó a la FCA, colaboró con ella para movilizar el apoyo del público y junto con otras OSC, llevaron adelante una campaña para enfrentar los argumentos de la industria tabacalera, además de organizar numerosas audiencias públicas.

La OMS ha hecho posible que la participación de las OSC dentro de la estructura de las negociaciones internacionales sea más fácil. En el caso del CMCT particularmente, se permitió una especial influencia de las OSC durante todo el proceso de negociación.

Es por esto que el CMCT es considerado uno de los mayores logros de la diplomacia en materia de salud global, no sólo por su alcance mundial ya que involucra a todos los países miembros de la OMS, sino porque de sus negociaciones participaron no solo éstos Estados sino también entidades no estatales siendo uno de los primeros casos en donde

actores de este tipo se unen para consolidar un instrumento legal de carácter vinculante para ser utilizado como herramienta para gobernar la salud global.

En este sentido, para llevar adelante el proceso de negociación del CMCT que tuvo lugar desde 1999 al 2003, la OMS creó el International Negotiating Body (INB) para facilitar dicho proceso mejorando la coordinación y cooperación de las distintas agencias de la ONU, del cual también estuvieron involucradas diferentes OSC y participaron de las sesiones que el INB llevó a cabo.

El hecho de que este escenario tradicionalmente visto como estado-céntrico haya permitido no sólo la presencia de las OSC sino también el acceso a las negociaciones ya en una escala global, hizo que tanto las ONGs como la Sociedad Civil jugara un rol sumamente importante. Ya sea desde brindar soporte en la organización de seminarios y sesiones informativas para ejercer una función educativa, como actuando como la consciencia de la salud pública durante el proceso de negociación mediante elogios a aquellos miembros que realizaban intervenciones de apoyo al Convenio o bien, con respuestas hacia aquellos Estados cuyas posiciones bloqueaban el avance de dichas negociaciones. Durante este proceso se les otorgó a las OSC una voz, con la cual pudieron realizar sus audiencias y expresar sus opiniones.

Esta llamativa presencia de las ONGs durante el desarrollo de las conversaciones sobre el CMCT, encaja con el creciente involucramiento que junto con las OSC han estado teniendo en los asuntos globales. Ambas han sacudido la noción de una gobernanza global direccionada desde un plano estado-céntrico, para participar en el desarrollo de herramientas que sirvan a ejercer dicha gobernanza. En medio de reclamos por un gobierno responsable de la salud global, y en especial de la OMS, se considera que las ONGs han estado en la vanguardia de la representación de la voz de la sociedad civil global. Han sido capaces de controlar hasta los gobiernos más fuertes al funcionar de manera autónoma de los estados.

Dado el activo rol que las ONGs y las OSC han ido desarrollando en búsqueda de ampliar su participación en el escenario global, es importante mencionar que el aporte de estas organizaciones no descansa solamente en su activismo tradicional de movilización de recursos tanto humanos como materiales, para lograr influenciar en el armado de la agenda internacional. La contribución que estas organizaciones hacen al sistema mundial se encuentra en el diálogo social y político al cual le inyectan aportes de información científica y social, para permitir debates y discusiones en niveles internacionales que contemplen las perspectivas y opiniones de sectores de la sociedad civil.

El caso del Convenio Marco para el Control del Tabaco representa un gran avance en la prioridad que significa proteger la salud pública ya que desde su Preámbulo, el tratado determina la importancia de proteger este derecho. Principalmente, uno de los puntos que defiende el CMCT es la protección del derecho a la salud, el cual puede ser puesto en peligro por terceros que se escudan bajo el paraguas de otros derechos (por ejemplo, el derecho al comercio) y frente quienes el tratado establece que la prioridad debe ser puesta en el derecho a la salud pública.

Esta defensa que realiza el CMCT forma parte de un principio más grande que busca garantizar los derechos humanos, dentro de los cuales se encuentra también el derecho a la salud pública. Esto puede verse en el Artículo 8 del convenio en donde se establece la protección de la exposición al humo del tabaco en espacios públicos:

[...]2. Cada Parte adoptará y aplicará, en áreas de la jurisdicción nacional existente y conforme determine la legislación nacional, medidas legislativas, ejecutivas, administrativas y/u otras medidas eficaces de protección contra la exposición al humo de tabaco en lugares de trabajo interiores, medios de transporte público, lugares públicos cerrados y, según proceda, otros lugares públicos, y promoverá activamente la adopción y aplicación de esas medidas en otros niveles jurisdiccionales.

De esta forma, se busca proteger específicamente tanto a los fumadores como a los no fumadores del humo de terceros y los daños que genera. En este mismo sentido, el Artículo 9 promueve el derecho a la salud por medio del requerimiento de regulación, testeo y monitoreo de los productos derivados del tabaco:

La Conferencia de las Partes, en consulta con los órganos internacionales competentes, propondrá directrices sobre el análisis y la medición del contenido y las emisiones de los productos de tabaco y sobre la reglamentación de esos contenidos y emisiones. [...]

Estas regulaciones buscan proteger a los consumidores de la manipulación que la industria tabacalera ha estado realizando sobre sus productos durante décadas en numerosos países.

Si bien el CMCT no es un tratado de derechos humanos, sí tiene importantes implicancias para lo que es el derecho internacional de los derechos humanos. Al ratificar el convenio, los estados miembro están reconociendo al tabaco como una pandemia y que como tal representa una amenaza para la salud global, siendo el CMCT una herramienta que permite establecer estándares mínimos para proteger la salud pública.

Capítulo 4

La Sociedad Civil en Argentina

Advocacy en el plano doméstico y la influencia de los tratados internacionales

El desarrollo de la sociedad civil y sus organizaciones en la Argentina ha ido teniendo lugar dentro de los mismos términos que han caracterizado al surgimiento de los actores de este sector en el resto del mundo. Si bien ya desde el siglo XIX se pueden encontrar diferentes instituciones y asociaciones en el país, éstas respondían más bien a órdenes eclesiásticas las cuales han perdurado a través de los años y cuyo rol en actividades caritativas continúa siendo muy importante. Con la llegada de las oleadas de inmigrantes a nuestro país, se produjo la creación de numerosas asociaciones de ayuda mutua dentro de cada grupo étnico, que más tarde resultarían en instituciones mutuales y hospitalarias. Ya durante el peronismo, muchas de las demandas sociales que se encontraban postergadas pasan a formar parte de las políticas del Estado, el cual incorpora a sus bases la asistencia social como parte del intento por establecer un Estado de Bienestar. Esto fue afectando el accionar de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil durante este período, en donde se ve un fuerte desarrollo de asociaciones ligadas al mundo del trabajo, como ser organizaciones de masas sectoriales con una fuerte carga ideológica, a la vez que el desarrollo de las organizaciones de base fue más lento.

Es durante la última dictadura militar que surgen, tanto a nivel nacional como regional e internacional, numerosas organizaciones reconocidas por su dedicación a la defensa de los derechos humanos. Ya luego con el retorno de la democracia al país es cuando se incrementa la creación de organizaciones no gubernamentales enfocadas a las problemáticas ambientales, cuestiones de género y de defensa del consumidor. Pero es aquí también donde fueron ganando gran relevancia aquellas organizaciones dedicadas a atender los efectos de la creciente pobreza y exclusión social sobre la población.

Tal como ya se ha mencionado, el rol de las organizaciones de la sociedad civil durante todos estos períodos ha sido el de suplantar o redirigir recursos a aquellos sectores a los que el Estado no llega o no logra satisfacer las necesidades más básicas, ya sea de salud, educación, vivienda o alimentación. Sin embargo, es durante la década del '90 cuando se produce un cambio en el accionar de estas organizaciones y en los actores que se involucran en este sector. Aparecen aquí nuevos organismos multilaterales de crédito como ser el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo que comienzan a involucrarse en las actividades que llevan adelante las OSC, las que a su vez desarrollan

nuevas estrategias para la recaudación de fondos. Algunas optan por vender sus servicios y el fund raising (recaudación de fondos) surge como un elemento esencial para poder llevar adelante las actividades a las que están dedicadas. Es aquí también cuando estas organizaciones comienzan a funcionar como consultoras brindando su conocimiento sobre diferentes campos y sobre cuáles son las mejores herramientas para aplicar determinadas políticas públicas, ya que son ellas las que conocen en cercanía los sectores que pueden verse beneficiados o perjudicados por ellas²⁷.

Es en estos años cuando se produce un giro en el rol del Estado, el cual ya no logra sostener su modelo de Estado de Bienestar y se implementa el modelo neoliberal en donde mediante reformas financieras, de mercado y del propio aparato estatal, se busca la libre competencia y la descentralización de actividades que normalmente eran ejecutadas por el gobierno nacional. Aquí, el papel de los organismos internacionales fue clave para lograr el traspaso de esas acciones a manos de la sociedad civil. El problema con el que tuvieron que lidiar las OSC de nuestro país en ese momento, fue el no haber recibido una preparación previa para poder hacer frente a estas nuevas demandas y a su vez, no contar con la capacidad necesaria para poder monitorear la implementación de las políticas sociales que se llevaban a cabo.

Dada la amplia tercerización de servicios que el Estado implementó durante este período, muchas OSC surgieron como medio para suplantar esa ausencia estatal y mitigar los efectos de la crisis. Sin embargo, uno de los mayores desafíos que enfrenta la sociedad civil en Argentina es el referido a la financiación y la obtención de recursos, ya que esto genera a su vez un conflicto con la necesidad de mantener su independencia y autonomía. Si bien muchas acuden a diversos organismos y agencias internacionales para la obtención de recursos, el Estado continúa siendo el mayor proveedor no solo de financiamiento sino también de otro tipo de ayuda como ser alimentos, instalaciones, etc., lo que le permite a las OSC poder seguir adelante con sus programas.

Otra característica propia de las organizaciones de la sociedad civil de Argentina, que hace a su capacidad de influencia, monitoreo y accountability de las políticas públicas, es el bajo nivel de profesionalización entre sus miembros. Como consecuencia de la dificultad para conseguir fondos económicos estables, está la incapacidad de poder mantener a un equipo de profesionales dentro de cada organización. La alta participación

²⁷ Pablo Forni & Lucimeire Vergilio Leite, "El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico". Sociología, Porto Alegre, año 8, N°16, jul/dic 2006, p. 216-249.

de voluntarios en las ONGs y asociaciones civiles, hace que el nivel de institucionalización de las OSC sea precario y por lo tanto, dificulta la proyección de los programas y de la organización misma en el largo plazo. Si bien durante los últimos años ha habido una proliferación de cursos, maestrías y posgrados orientados a la educación en la dirección de organizaciones sin fines de lucro, fund raising, gestión de ONGs, etc., el nivel educativo incluso de los directores y ejecutivos de las organizaciones de la sociedad civil continúa siendo bajo, agravando esta condición.

Al igual que en el resto de Latinoamérica, el surgimiento y expansión de las organizaciones de la sociedad civil en Argentina pueden explicarse desde dos perspectivas. Por un lado, el crecimiento de las OSC está relacionado con la deficiencia por parte del Estado y el mercado por cumplir con sus funciones y satisfacer las necesidades de la población. Especialmente durante los años '90, cuando el Estado tercerizó en entes privados la provisión de bienes y servicios y dejó de ser así el principal proveedor, el sector no gubernamental encontró el lugar para desarrollarse y organizarse como actor capaz de sustituir la ausencia estatal. De esta manera, las OSC pudieron accionar en aquellas áreas donde ni el Estado ni el mercado funcionaron como actores eficaces en la asignación de recursos, haciendo especial foco en las problemáticas asociadas al desempleo, la precarización laboral y el crecimiento de la pobreza.

Por el otro lado, el aumento de las OSC puede entenderse también teniendo en cuenta el contexto político en el que éstas han aparecido. Los sistemas políticos autoritarios que caracterizaron a la región durante la década del '70 y el posterior advenimiento de la democracia hicieron que en nuestro país surgieran desde la sociedad civil diferentes actores como respuesta a las necesidades que el mismo proceso de democratización conllevaba. La debilidad de los mecanismos de representación, como así también la falta de confianza social en la política hicieron que las OSC enfoquen sus acciones en crear y mejorar el control gubernamental, monitoreando y fiscalizando las acciones públicas y privadas, y apelando a los derechos de la sociedad.

De todas formas, estas perspectivas no significan que las tareas llevadas adelante por las diferentes organizaciones tengan un único enfoque sino que por el contrario, muchas veces vemos como aquellas herramientas utilizadas para fiscalizar y controlar el accionar público se extienden también dentro del ámbito de la provisión de bienes o servicios. Así, muchas organizaciones cuyo objetivo es realizar una asistencia social de tipo material (educación, salud, alimentación) enmarcan su accionar dentro de un fin mayor mediante el cual enfatizan que su reclamo nace de la necesidad de acceder a determinados bienes y

servicios como parte del derecho a los mismos (derecho a la salud, derecho a la educación, etc.)²⁸.

Para poder entender la capacidad de incidir en el armado y sanción de las políticas públicas que tienen las OSC en nuestro país, vale mencionar el estudio realizado por Catalina Smulovitz y Daniela Urribarri²⁹ en el cual las autoras investigan mediante el análisis y relevo de las organizaciones sociales de Argentina, aquellas que buscan incidir en los actores relevantes durante la toma de decisiones políticas y sociales.

Como bien mencionan en su trabajo, la medición de la capacidad de incidencia de una OSC resulta realmente complejo dado que no es una variable que pueda ser medida con parámetros claros y a la vez, es un concepto ambiguo que no permite establecer valores cualitativos ni cuantitativos con precisión. Teniendo en cuenta este punto, el análisis que realizan sobre las organizaciones se centra en la percepción que cada una de ellas tiene sobre su propia capacidad de incidencia y cómo creen que el aporte que han hecho ha repercutido finalmente en la elaboración de determinadas políticas públicas. Para esto, observan aquellas ideas y propuestas que cada organización acercó a políticos y tomadores de decisión, y cuántas de ellas han sido tomadas en consideración por dichos actores.

Si bien la literatura internacional sobre este tema indica que la incidencia en la formación de políticas por parte de las OSC es baja, los resultados recabados por las autoras muestran que en nuestro país más del 80% de las organizaciones expresan que sus propuestas han sido tenidas en cuenta por parte de los decisores al menos en alguna ocasión. Otro punto que resaltan es que, al contrario de lo que algunos estudios señalan, la influencia de las organizaciones no está limitado solamente al momento de armado de la agenda política y de difusión de ideas que ayuden al entendimiento de la población sobre ciertos temas, sino que también las propias OSC consideran que su aporte influye más allá de las etapas iniciales del desarrollo de una política.

En este sentido, la mitad de las organizaciones creen tener incidencia durante los procesos de formulación, implementación y monitoreo de las políticas públicas. Esto pueden lograrlo por medio de reuniones que mantienen con diferentes funcionarios, o al ser consultadas sobre las dificultades que la sociedad civil tiene para relacionarse con el

²⁸ Catalina Smulovitz. Organizaciones que invocan derechos. Sociedad Civil y Representación en la Argentina. PostData, 2008, ISSN 1515-209X, (págs, 51-79)

²⁹ Catalina Smulovitz y Daniela Urribarri. Organizaciones Sociales e Incidencia en Políticas Públicas: Actores y Contexto en el caso Argentino. 2008.

Estado. Este punto ha tenido especial relevancia en nuestro país cuando a raíz de la crisis política, económica y social desencadenada en el año 2001, el fuerte cuestionamiento que se realizaba al rol del Estado y sus representantes desde diferentes sectores sociales dio lugar a la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación que permitan fortalecer las redes entre la sociedad civil y el Estado.

Ahora bien, para poder comprender mejor esta relación entre los actores y movimientos de la sociedad civil y el aparato estatal, y los mecanismos a través de los cuales se puede lograr la implementación de determinadas políticas que respondan a las demandas de diversas OSC, resulta interesante el enfoque presentado por Kathryn Sikkink con respecto a cómo se articulan el espacio doméstico con el transnacional para obtener los resultados buscados.³⁰

En este sentido, lo que la autora desarrolla es el concepto de *insider-outsider coalition*, es decir las coaliciones que se generan cuando activistas operan en estructuras domésticas e internacionales que se encuentran abiertas a estas oportunidades de acción. En estos casos, los movimientos sociales se concentran en el accionar a nivel interno pero se fortalecen mediante el apoyo estratégico de estructuras internacionales, lo que denota también cómo el proceso de globalización impacta a su vez sobre las estrategias de advocacy. Así, las organizaciones locales privilegian el cambio a nivel de la política doméstica pero mantienen su activismo a nivel internacional como una opción complementaria. Para que este tipo de coaliciones se produzca debe existir una apertura por parte de las instituciones internacionales a la participación y presiones de ONGs transnacionales, redes y coaliciones, mientras que la estructura de las instituciones políticas domésticas necesita ser relativamente susceptible al advocacy.

De acuerdo a este modelo de coalición *insider-outsider*, el rol de la dimensión internacional es aparecer como una alternativa estratégica para los casos en los que las vías domésticas se encuentran bloqueadas para la influencia de las OSC. Dado que los cambios en la política local suceden más cerca y pueden abordar directamente los problemas que enfrentan los activistas, es aquí donde concentran su accionar pero de todas formas, mantienen el canal con las instituciones internacionales abierto en caso que sea necesario acudir a ellos.

³⁰ Kathryn Sikkink, Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition. En Donatella Della Porta y Sidney Tarrow (eds.), *Transnational Protest and Global Activism* (Oxford, 2005), p. 151–73.

Retomando el análisis de la sociedad civil en Argentina y, particularmente, de aquellas organizaciones involucradas en las acciones orientadas hacia la ratificación del Convenio Marco para el Control del Tabaco, vemos como en este caso la articulación con las instituciones internacionales juega un importante rol.

Como se verá en más detalle en la próxima sección, una de las principales OSC de nuestro país en trabajar por la ratificación del CMCT es la Fundación Interamericana del Corazón (FIC) Argentina. Siguiendo con el modelo propuesto por Sikkink, el accionar de esta organización se enmarca dentro de la dinámica de coalición insider-outsider propuesto por la autora ya que desde su creación en el 2008, FIC Argentina creó numerosos lazos con distintas organizaciones y fundaciones tanto regionales como internacionales que le ayudarían a fortalecer su posición como actor de advocacy dentro de la política doméstica del país.

Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta que las demandas hechas por las OSC hacia el Estado en materia de la ratificación del tratado no han logrado el objetivo buscado, resulta interesante ver cómo para el caso de FIC Argentina surge la alternativa de acudir a las instituciones internacionales tal como lo expone Sikkink. En este sentido, la organización ha llevado adelante numerosos proyectos de investigación en colaboración con distintas instituciones y organizaciones de la región, a la vez que forma parte de diferentes redes y coaliciones de la sociedad civil, tal como se mencionará más adelante. Es importante destacar aquí que como parte de las acciones de advocacy desarrolladas por medio de las organizaciones internacionales, FIC Argentina ha participado en la elaboración de varios informes que han sido presentados ante distintas Comisiones de las Naciones Unidas, junto con otras OSC como ser la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS), el O' Neill Institute for National and Global Health Law, la Alianza Libre de Humo Argentina (ALIAR) y la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM), entre otras³¹. Por nombrar sólo algunos ejemplos de dichos trabajos, en el año 2018 se presentó el reporte *“Obesidad infantil y consumo de tabaco. El déficit de Argentina en la protección del derecho a la salud”* al Comité de Derechos de los Niños en el período de sesiones n° 78. En el 2017, participó en la confección del reporte *“Violaciones al Derecho a la Salud debido a la Insuficiente Regulación de Control de Tabaco”*, el cual fue presentado en las presiones del Examen Periódico Universal (EPU) del Alto Comisionado de Derecho Humanos. Quizás uno de

³¹ FIC Argentina: <https://www.ficargentina.org/tipo/fic-argentina-ante-los-organismos-de-ddhh/>

los informes más relevantes presentados por estas OSC fue el realizado en el año 2012, el cual fue presentado como un informe paralelo al informe periódico del gobierno de Argentina ante la 14° sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en el marco de la Evaluación Periódica Universal (EPU) a la que fue sometido el país. Dicha evaluación es una instancia en la que se analiza integralmente el grado de cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de los países integrantes de la ONU. El informe paralelo destacó la necesidad de avanzar con medidas efectivas en materia de tabaco, como reglamentar e implementar adecuadamente en todo el país la Ley Nacional Antitabaco N° 26.687 y ratificar el Convenio Marco de Control de Tabaco. Estas recomendaciones de la sociedad civil fueron incluidas en el informe oficial preparado por el Alto Comisionado para los DDHH de la ONU y Argentina recibió la recomendación directa de ratificar el Convenio Marco de Control de Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) a los fines de proteger adecuadamente el derecho a la salud frente a la epidemia del tabaquismo y así saldar una de las “deudas pendientes” del Estado Argentino en materia de protección de DDHH.³²

Estas acciones llevadas adelante por las OSC dan cuenta de los esfuerzos de advocacy doméstica que han realizado para lograr influir en la política pública local, a través de una estrategia que involucra organizaciones e instituciones internacionales, tales como los distintos Comisionados de las Naciones Unidas.

Teniendo en cuenta este último punto, es posible ver la importancia que tienen los tratados internacionales a los que ha adherido un país, ya que éstos ejercen luego una fuerte presión en las políticas domésticas que deben ser implementadas y reguladas para cumplir con lo establecido en esos mismos tratados, como también para asegurar que no se esté incumpliendo con otras obligaciones asumidas mediante otros instrumentos internacionales.

En este sentido, resulta interesante el análisis que realizan Jean Grugel y Enrique Peruzzotti sobre la influencia que tienen los tratados y normas internacionales de derechos humanos en la política doméstica, ya que pueden ayudar a crear un entorno más propicio para la defensa de estos derechos y a su vez, a desarrollar políticas incluso en áreas que las autoridades estatales o las organizaciones de la sociedad civil no consideraban

³² Ibid.

prioritarias anteriormente.³³ Así, los compromisos asumidos por un Estado mediante leyes internacionales tienden a generar cambios en la política interna, otorgándole mayor relevancia a ciertos asuntos que de lo contrario quizás no hubieran sido considerados importantes, a la vez que proveen de recursos para litigios en los casos donde los tratados tienen la misma (o mayor) jerarquía que la ley local y facilitan también la movilización de redes de advocacy para exigir el cumplimiento y el cambio institucional necesario.

Ahora bien, tal como mencionan los autores, la mera ratificación de un tratado no lleva automáticamente a un cambio político. Para que las normas globales sean efectivas, el contexto local resulta esencial y por lo tanto, se necesita que las instituciones y el público doméstico estén abiertos a su influencia. Esto significa que no todas las normas globales pueden ser incorporadas en todos los países de la misma manera, ya que no se ajustan de igual modo a todas las estructuras políticas internas. La prominencia cultural e institucional que tenga a nivel doméstico una norma internacional resulta de suma importancia para que ésta pueda ser trasladada con legitimidad al contexto interno.

Por lo tanto, la ratificación de convenciones y tratados globales puede afectar la relación de fuerzas al interior de la sociedad civil doméstica, haciendo que se fortalezca la posición de ciertos grupos y discursos, mientras se debilitan otros. De todas formas, las normas globales son aprovechadas por las OSC orientadas al advocacy, quienes las interpretan y las utilizan para generar cambios en la política doméstica.

³³ Jean Grugel y Enrique Peruzzotti, *Grounding Global Norms in Domestic Politics: Advocacy Coalitions and the Convention on the Rights of the Child in Argentina*. *J. Lat. Amer. Stud.* 42, 29–57. Cambridge University Press, 2010.

Capítulo 5

Convenio Marco para el Control del Tabaco: Argentina y Brasil

Habiendo ya analizado el rol de la sociedad civil y su capacidad de influir en las políticas públicas, así como también su importancia como actor dentro de un mundo globalizado y su participación en problemáticas que hacen a la salud global, resulta interesante ver como las OSC han actuado frente a las iniciativas por desalentar el consumo del tabaco y en la prevención de las numerosas enfermedades que el mismo causa en la población.

Como ya se ha expuesto al inicio de este trabajo, el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) resulta de especial interés por tratarse del primer tratado internacional de salud pública, el cual fue elaborado por la Organización Mundial de la Salud en respuesta a la epidemia ocasionada por el consumo del tabaco a nivel global y cuenta hasta el momento con la ratificación de 181 países, siendo el tratado con mayor adhesión de los Estados miembro de la OMS. El CMCT fue aprobado en el año 2003 y entró en vigor en el 2005, siendo otro aspecto singular de este tratado el hecho de ser vinculante para los países firmantes ya que su objetivo es realizar una intervención a nivel de los Estados para que éstos adopten una serie de medidas con carácter de ley orientadas al control del consumo y producción del tabaco.

El principal motivo por el cual este Convenio fue creado, tal como se declara en su Artículo 3º, es *“proteger a las generaciones presentes y futuras contra las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco proporcionando un marco para las medidas de control del tabaco que habrán de aplicar las Partes a nivel nacional, regional e internacional a fin de reducir de manera continua y sustancial la prevalencia del consumo del tabaco y la exposición al humo del tabaco”*.

De este modo, lo que se busca mediante el CMCT es llevar adelante medidas y prácticas basadas en una estrategia de reducción de oferta, demanda y también de los daños causados por el consumo de productos derivados del tabaco. En este sentido, las medidas que mayor impacto tienen en lograr una disminución en el consumo, son aquellas orientadas a contraer la demanda como ser la aplicación de impuestos y aumento en el precio del tabaco, restricción a la publicidad y promoción, al fumar en lugares públicos, o tratamientos para la dependencia del tabaco.

Sin embargo, legislar sobre medidas enfocadas en la demanda no es del todo suficiente. Es necesario también que se trabaje sobre la legislación que aplique medidas de reducción

de la oferta, tales como control al contrabando y comercio ilícito, la prohibición de venta a menores de edad y el aliento y promoción a la diversificación o sustitución de los cultivos.

Para poder promover, examinar y asegurar que el Convenio sea aplicado de manera correcta y eficaz por todos los Estados adherentes, se conformó la Conferencia de las Partes (COP) como órgano rector, la cual está conformada por todos los miembros ratificantes del Convenio. La COP puede adoptar protocolos, anexos y enmiendas al CMCT, a la vez que asiste a los Estados mediante diferentes mecanismos como ser la evaluación de necesidades, transferencia de conocimiento, ayuda en la creación de proyectos o en el acceso a recursos, etc. Aquellas pautas y recomendaciones de políticas conllevan todo un proceso de consultas intergubernamental establecido por la COP y que si bien no tiene carácter vinculante, las Partes las consideran como una importante herramienta para la aplicación del Convenio.

Como ya se ha mencionado, la epidemia del tabaquismo es un problema global y por lo tanto, requiere de soluciones también globales. El CMCT surge entonces como respuesta a esta necesidad de establecer acciones que estén a la altura de la globalización alcanzada por esta problemática. Existen varios factores que ayudan a la expansión transfronteriza de los efectos del consumo de tabaco como ser el libre comercio y la inversión extranjera directa. Esto hizo que las estrategias de mercado de las grandes empresas tabacaleras se fueran trasladando de países desarrollados, en donde ya sus mercados se encontraban saturados, a los países en vías de desarrollo para así explotar mercados en donde aún existía un potencial comercial. De acuerdo con un informe elaborado por la OMS, a nivel global el 84% de los fumadores habita en países en vías de desarrollo³⁴ mientras que los sectores más pobres son los que más fuman y por lo tanto, mayores enfermedades sufren producto del uso del tabaco. Esto se relaciona también con el hecho de que los sectores con acceso a un mejor nivel educativo son más receptivos a las campañas y políticas de concientización y por lo tanto, van reduciendo su consumo de tabaco a la vez que éste se desplaza hacia los sectores más vulnerables y excluidos de la sociedad. Esta dinámica en el consumo del tabaco se entiende a partir del “Modelo de los Cuatro Estadíos”³⁵ por el cual se explica cómo la adicción al tabaco se va trasladando de los hombres a las mujeres, y desde los sectores socioeconómicos más altos (con mayor educación) a los más bajos.

³⁴ Organización Mundial de la Salud. Tobacco and Poverty: A vicious circle, 2004.

³⁵ Alan D Lopez, Neil E Collishaw & Tapani Piha. A descriptive model of the cigarette epidemic in developed countries. Tobacco Control; 3: 242. 1994.

De aquí se desprende el porqué de la necesidad de contar con estrategias de cooperación internacional para poder hacer frente a esta epidemia global, ya que mediante ellas es que se puede proteger a los países y sectores más frágiles y susceptibles que no pueden responder con sus propios - y escasos - recursos.

Esta misma cooperación internacional es de vital importancia al momento de considerar el fuerte peso que la industria tabacalera tiene dentro del mercado económico mundial. El poder de lobby que tiene esta industria ha tirado por tierra en numerosas ocasiones los intentos de diversos países por llevar adelante políticas efectivas de control del tabaco, que afectan la rentabilidad de este negocio.

Esta interferencia de la industria en los procesos políticos es lo que lleva a que los gobiernos se abstengan de sancionar leyes o normas que busquen ejercer un control al tabaco, o bien retrocedan sobre políticas ya adoptadas. La manera en que la industria actúa para obstaculizar dichos procesos puede verse en la presión que las empresas ejercen sobre los legisladores bajo la amenaza de iniciar acciones legales contra sus gobiernos, o bien con el financiamiento de investigaciones y contratación de científicos que defiendan sus intereses. Los diferentes programas de responsabilidad social empresaria buscan también interferir en las decisiones políticas, ya que muchas veces son diseñados para crear una buena imagen en la opinión pública. Asimismo, la intimidación es utilizada como una forma de interferencia tanto hacia los decisores políticos como a los grupos de la sociedad civil.

Es por esto que contar con una sólida cooperación internacional es de vital importancia al momento de controlar la interferencia de la industria tabacalera en la obstaculización de las políticas de control del tabaco. A tal fin, el CMCT ofrece las herramientas que permiten delinear estrategias eficaces para limitar dicha interferencia, a la vez que fortalecen a los gobiernos para que puedan sancionar las leyes necesarias para alcanzar un control efectivo del tabaco en todos los niveles de gobierno.

Otro importante aspecto al que busca hacer frente el CMCT es el comercio ilícito de productos de tabaco. Para esto resulta vital también la cooperación internacional entre Estados vecinos a fin de establecer medidas de control y anticorrupción que detengan el contrabando, el cual genera un mayor acceso y asequibilidad de los productos de tabaco y en consecuencia, una expansión de la epidemia del tabaquismo y un socavamiento de las políticas de control.

En este sentido, el CMCT ha adoptado mediante la COP, el Protocolo de Combate al Comercio Ilícito de Tabaco, el cual está basado en el Artículo 15 del Convenio que

establece que *“las Partes reconocen que la eliminación de todas las formas de comercio ilícito de productos de tabaco, como el contrabando, la fabricación ilícita y la falsificación, y la elaboración y aplicación a este respecto de una legislación nacional y de acuerdos subregionales, regionales y mundiales son componentes esenciales del control del tabaco”*.

Ahora bien, considerando que las medidas y políticas impulsadas por el CMCT logren implementarse efectivamente, resulta lógico esperar que con el correr de los años la demanda de productos de tabaco disminuya a nivel mundial. Esto conllevaría por lo tanto a una reducción en los puestos de trabajo de la cadena de producción, especialmente de los pequeños productores. En esta línea, adoptar un marco legal que regule la producción significa tomar medidas que ayuden también a mejorar la calidad de vida de los productores y trabajadores de tabaco y que a su vez permitan plantear alternativas sustentables a largo plazo, como ser la diversificación o sustitución de las plantaciones de tabaco.

Para atender esta cuestión, el CMCT propone en sus Artículos 17° y 18° que los Estados deben adoptar medidas de apoyo a los productores de tabaco para que puedan realizar el pasaje a cultivos alternativos o a otras actividades no agrícolas, y que también faciliten el acceso a los medios necesarios para mejorar las condiciones de vida y salubridad de los productores, trabajadores y sus familias. Sobre este punto, resulta muy importante que los Estados formen parte de las mesas de negociaciones de la COP, ya que allí podrán trabajar para asegurar la protección de los derechos fundamentales de los productores y que las medidas a implementar no perjudiquen a las economías regionales.

A esto se suma también la existencia de los riesgos para la salud que los trabajadores en los cultivos de tabaco enfrentan debido a la gran exposición a agroquímicos y otras sustancias, los cuales generan a su vez perjuicios para el medioambiente.

Frente a esta problemática, el CMCT ofrece la asistencia técnica, política y financiera para poder llevar adelante los procesos de sustitución y/o diversificación de los cultivos, mientras que crea el compromiso para adoptar medidas que protejan tanto la salud de los productores como el medioambiente.

Para lograr llevar adelante estas acciones es necesario también que exista una cooperación entre los países productores tabacaleros, ya que esto abre las puertas a la ayuda mutua y da lugar a la transferencia de capacidades, no sólo entre los gobiernos sino también conjuntamente a organizaciones intergubernamentales tanto internacionales como regionales, que cuenten con las competencias necesarias.

Como ya se ha mencionado, a la fecha Argentina no ha ratificado el Convenio Marco para el Control del Tabaco a pesar de haberlo firmado en el año 2003, convirtiéndose así en el único país de Sudamérica y uno de los pocos en el mundo que aún no han ratificado el CMCT.

El principal motivo por el cual nuestro país no avanza en la ratificación del Convenio, es la constante interferencia multisectorial de la industria tabacalera, tanto de los gobiernos locales de provincias productoras de tabaco como de los diversos sectores productores.

Otra importante razón por la que obstaculiza este proceso es la existencia del Fondo Especial del Tabaco, a través del cual un porcentaje del impuesto que se cobra al tabaco vuelve a los productores bajo la forma de subsidio y beneficia a toda la cadena de producción, significando un ingreso de millones de pesos que son administrados por las cámaras de la industria de manera indiscriminada y sin existir un control riguroso en el manejo de estos fondos.

A pesar de estas trabas, en el año 2011 el Congreso de la Nación sancionó la Ley Nacional N° 26.687 la cual contempla varias de las medidas recomendadas por el CMCT como ser la implementación de ambientes 100% libres de humo para espacios públicos cerrados y de trabajo, una amplia restricción en la publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco y la inclusión de advertencias sanitarias que ocupen el 50% de los paquetes de cigarrillos.

Esta ley, que fue reglamentada en el 2013, significó un gran avance para el país en cuanto a medidas de control del tabaco ya que durante más de 40 años todos los intentos por presentar y aprobar distintos proyectos de ley para luchar contra el tabaquismo, se vieron frenados en el Congreso debido al accionar de la industria tabacalera y al uso de tácticas similares a las utilizadas en Estados Unidos y el resto del mundo.

Previo a dicha ley, la única reglamentación vigente en nuestro país para el control del tabaco era la Ley Nacional N° 23.344 que databa del año 1986 y la cual había sido modificada por la Ley N° 24.044 en 1991. Esto deja en claro no sólo la necesidad de una legislación nacional que existía en Argentina, sino cómo durante décadas la industria tabacalera ha obstaculizado exitosamente todos los intentos por sancionar leyes orientadas al control de la producción, comercio y consumo del tabaco.

Es frente a este escenario que la sociedad civil de nuestro país y sus organizaciones deben ingeniárselas para lograr superar los poderosos intereses de las tabacaleras y hacer prevalecer el deber que tiene el Estado de defender los derechos humanos fundamentales de la población, y particularmente el derecho a la salud.

En este sentido, se destacan numerosas acciones que han llevado adelante distintas OSC durante los últimos años para obtener la ratificación del CMCT. Como ya se mencionó, una de las principales organizaciones, y que más relevancia ha tenido en el impulso del Convenio, es la Fundación Interamericana del Corazón (FIC) Argentina creada en el año 2008 y afiliada a la InterAmerican Heart Foundation, organización de los Estados Unidos. También forma parte de la Coalición Latinoamérica Saludable (CLAS), Framework Convention Alliance (FCA), Alianza Libre de Humo de Tabaco Argentina (ALIAR), World Action on Salt and Health (WASH), International Network of Woman Against Tobacco (INWAT), Global Physical Activity Network (GLOBALPLANET) y otras redes de la sociedad civil. Entre los principales objetivos de la FIC Argentina se encuentran la promoción y el desarrollo de legislaciones y políticas públicas mediante la investigación y evidencia científica que contribuyan al diseño, implementación y monitoreo de políticas de salud pública. También enfoca su trabajo en la defensa de los derechos a la salud de la población asegurando que se cumplan los compromisos adquiridos por el Estado mediante leyes y tratados internacionales, tales como el CMCT.³⁶

Si bien a la fecha no se ha logrado obtener la ratificación por parte del Congreso Nacional del Convenio, vale mencionar el importante rol que FIC Argentina ha tenido en la legislación actual y en los avances alcanzados en materia de impuestos al tabaco.

Luego de la reglamentación en 2013 de la Ley Nacional Antitabaco, la cual no contemplaba medidas impositivas que aumentaran el precio de los productos de tabaco, esta ONG comenzó a capacitarse, a desarrollar investigaciones locales, a analizar la viabilidad y el impacto de un aumento en los impuestos a dichos productos, y a elaborar una propuesta política a fin de promover una medida fiscal efectiva³⁷. Como estrategia, luego de investigaciones realizadas durante cuatro años y la creación de una mesa de trabajo de expertos, FIC Argentina elaboró además de esta propuesta política, materiales informativos, publicó investigaciones y trabajó para posicionar a la organización como referente en el tema de impuestos al tabaco. En 2014 recibió el apoyo de la ONG Campaign for Tobacco-Free Kids, líder a nivel mundial en el trabajo de advocacy, y desarrolló una estrategia de incidencia política para lograr el aumento en los impuestos. Se trabajó con el Ministerio de Salud y con la Presidenta de la Comisión de Salud de la

³⁶ Fundación InterAmericana del Corazon Argentina: <https://www.ficargentina.org/por-que-fic-argentina/>

³⁷ Pizarro ME, Rodríguez-Iglesias G, Gutkowski P, Altuna J, Ríos B. Avances en impuestos del tabaco: el caso de Argentina. Rev Panam Salud Pública. 2018;42:e46. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.46>

Cámara de Diputados para presentar a los diputados nacionales las investigaciones realizadas y el material desarrollado, generando así una sensibilización del tema y demostrar la necesidad de aumentar los precios de los cigarrillos como método de reducción de la epidemia de tabaquismo.

Con el cambio de gobierno que tuvo lugar en el año 2015, el nuevo Ministerio de Hacienda se puso en contacto con FIC Argentina para consultar sobre la posibilidad de realizar este aumento en los impuestos al tabaco, y los impactos en la recaudación que esto generaría. Paralelamente, la organización continuó con su estrategia para incidir en la Cámara de Diputados, en el Ministerio de Salud y en la Jefatura de Gabinete, a fin de promover la política de aumento de impuestos. Finalmente, en mayo de 2016 se promulgó el decreto 626, estableciendo un aumento del 60% al 75% en los impuestos a los cigarrillos, lo que significó un alza en los precios de venta y una suba en la recaudación tanto a nivel nacional como provincial.

Este caso es un claro ejemplo de la importancia que tiene el accionar de las OSC para influir en los tomadores de decisión y empujar así diferentes políticas públicas, demostrando que es posible alcanzar logros que tengan un impacto en la sociedad.

Sin embargo, a pesar del extenso trabajo llevado adelante por la FIC Argentina y por otras organizaciones, en lo que respecta a la ratificación del CMCT, esto continúa siendo un gran pendiente. Esto denota la fuerte puja de intereses y la relación entre fuerzas de los distintos lobbys internos tanto a favor como en contra del consumo del tabaco, lo que se por lo tanto se traduce en la extensión del lapso que transcurre desde la firma del Convenio hasta su posible ratificación. De todos modos, cabe mencionar aquí que en la gran mayoría de las negociaciones de tratados internacionales, los tiempos entre la firma, ratificación e implementación suelen extenderse debido a estos factores de intereses encontrados al interior de la política doméstica.

Aun así, desde su firma en el año 2003 por el Presidente Nestor Kirchner, diversas acciones han sido realizadas por las OSC de nuestro país buscando la ratificación por parte del Congreso Nacional del CMCT.

Ya en el año 2010, con motivo del 5° aniversario de la entrada en vigor del Convenio, se conformó la Coalición para la Ratificación Argentina del CMCT de la cual participaron más de 70 organizaciones de la sociedad civil, científicas y académicas del país y contó con el apoyo de organizaciones de salud internacionales. La coalición buscaba brindar apoyo a los legisladores que decidieran trabajar en este tema y ofrecerles toda la evidencia existente sobre los beneficios de ratificar el Convenio. Entre las OSC participantes

estaban la Unión Antitabáquica Argentina (UATA), la Asociación Argentina de Tabacología (AsAT), la Alianza Libre de Humo – Argentina (ALIAR) y la FIC Argentina, junto a muchas otras importantes organizaciones de la salud³⁸. La formación de esta Coalición, da cuenta de lo que Jean Grugel y Enrique Peruzzotti describen en su trabajo ya citado, como una *compliance coalition*. Esto es, la creación de una red de organizaciones para llevar adelante acciones de advocacy sobre una determinada problemática.

Dado que la sanción de la Ley Nacional Antitabaco tuvo lugar en el 2011, con su reglamentación en el 2013, y que más tarde en el 2016 se promulgó el decreto sobre el aumento de los impuestos al tabaco, muchas de las demandas de la sociedad civil con respecto los problemas ocasionados por el consumo de tabaco se vieron de cierto modo atendidas durante esos años. Sin embargo, estando pendiente la ratificación del CMCT, existen aún limitaciones al control del tabaco en nuestro país.

En este sentido, las OSC han continuado su trabajo promoviendo esta ratificación mediante acciones de inferencia en los espacios políticos. Así, en mayo de 2017 tuvo lugar una jornada de diálogo intersectorial convocada por la Coalición para el Control del Tabaco, en donde se realizó la presentación de un proyecto de ley para la ratificación del CMCT. De este evento participaron miembros del Senado de la Nación, como el senador Juan Manuel Abal Medina, y representantes de la sociedad civil como la Presidenta de la FIC Argentina, el Presidente de la UATA, la Directora para América Latina de Campaign for Tobacco-Free Kids, entre otros expertos en la materia³⁹.

Un año más tarde, en mayo de 2018, desde el Ministerio de Salud de la Nación se convocó a la Comisión Nacional de Control de Tabaco, a más de 50 organizaciones no gubernamentales y entidades académicas para impulsar la ratificación de Argentina al CMCT y compartir las diferentes estrategias de trabajo en este tema⁴⁰. Allí se planteó una vez más la necesidad de ratificar el Convenio y las ventajas de contar con las herramientas que este ofrece para enfrentar el comercio ilícito, la interferencia de la industria tabacalera y la diversificación de cultivos, para las cuales la cooperación internacional resulta fundamental. Paralelamente, durante esta jornada más de 80 organizaciones nacionales e

³⁸ Coalición para la Ratificación Argentina del Convenio Marco de Control de Tabaco: <https://coalicioncmct.wordpress.com/quienessomo/>

³⁹ FUNDEPS, Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables: <https://www.fundeps.org/hacia-la-ratificacion-de-argentina-del-convenio-marco-para-el-control-de-tabaco/>

⁴⁰ Ministerio de Salud Argentina: <http://www.msal.gob.ar/tabaco/index.php/campanas-y-materials/archivo/392-salud-impulsa-la-ratificacion-argentina-del-convenio-marco-de-control-de-tabaco>

internacionales firmaron una declaración en donde se solicitaba a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Nación que arbitren los medios necesarios para proceder con la urgente ratificación del CMCT.

El 23 de julio del año pasado, se llevó a cabo una reunión informativa en la Cámara de Diputados para impulsar la adherencia de Argentina al Convenio. Esta jornada encabezada por la diputada Cornelia Schmidt Liermann y por el Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, Lino Barañao, se realizó con motivo de la presentación al Congreso de más de 800.000 firmas que ese mismo día hicieron doce organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención de enfermedades causadas por el tabaquismo, solicitando a los legisladores la entrada en vigencia del CMCT⁴¹.

El más reciente intento por alcanzar la ratificación del Convenio en nuestro país fue realizado el 16 de septiembre último, cuando la Diputada Graciela Ocaña presentó al Congreso un proyecto de ley para lograr la aprobación del CMCT. En él se reconoce el trabajo que vienen realizando las OSC junto a otras entidades en esta dirección al mencionar que *“Han sido decenas de proyectos de Diputados y Senadores de la Nación, innumerables Organizaciones de la Sociedad Civil, instituciones de la más variada naturaleza, como también múltiples instituciones tanto de aquí como del exterior y últimamente la misma ONU, quienes insisten en el pedido de aprobación del Convenio Marco.”*⁴² El proyecto de ley 4345-D-2019 fue girado a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto y al momento no ha habido avances.

Para poder entender mejor porqué en nuestro país la ratificación del CMCT no ha podido llevarse a cabo durante los 17 años posteriores a su firma, se mantuvo un encuentro con Ignacio Drake, Coordinador del Programa Nacional de Control de Tabaco del Ministerio de Salud de la Nación, quien también brindó cierta claridad sobre las trabas que encuentran las OSC al momento de impulsar el Convenio.

El principal punto que remarcó fue la existencia de una fuerte concentración del sector tabacalero en Argentina, siendo Salta y Jujuy las dos provincias que concentran 2/3 de la producción nacional. La característica en ambos casos es que la propiedad de las tierras está en unas pocas manos y se arrienda para su producción de tabaco, intensificando la

⁴¹ Honorable Cámara de Diputados de la Nación: https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticias/noticias-podio/noticias_1081.html

⁴² Honorable Cámara de Diputados de la Nación: <https://www.diputados.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=4345-D-2019>

concentración. La tercera provincia productora es Misiones pero a diferencia de las dos anteriores, aquí los productores de tabaco sí son dueños de la tierra.

Teniendo esto en cuenta, uno de los puntos que se mencionaron fue el hecho de al ser el CMCT un tratado internacional, éste debe ser ratificado por el Senado y a diferencia de lo que puede suceder con la Cámara de Diputados, los senadores están muy sujetos a los intereses de las gobernaciones provinciales y por lo tanto, es más difícil que aquellas provincias tabacaleras accedan a la ratificación del Convenio. De hecho, actualmente la Comisión de Salud del Senado está presidida por un Senador jujeño lo que presenta una dificultad cuando de tratar políticas de control de tabaco se trata.

Al mismo tiempo, la estrategia utilizada por la industria tabacalera para desestimar la ratificación del Convenio es apelar a la pérdida de las fuentes de trabajo especialmente para los pequeños productores.

Otro aspecto al que se hizo mención como obstáculo al avance del CMCT, fue la gran influencia que el sector tabacalero tiene sobre el Poder Judicial, lo que queda reflejado en los fallos de las demandas hechas a compañías tabacaleras.

Ahora bien, todas estas condiciones suelen verse en diversos países y mercados ya que la influencia de las empresas productoras de tabaco opera de maneras similares en todo el mundo. Lo que distingue particularmente al caso argentino, y hace que la injerencia de las OSC sea una tarea aún más ardua, es la existencia desde el año 1972 de la Ley Nacional 19.800 de Promoción del Tabaco mediante la cual se creó el Fondo Especial del Tabaco (FET) y establece los montos que serán destinados de la venta de cigarrillos a los productores de tabaco, bajo la modalidad de impuestos fijos y variables. Este subsidio se distribuye directamente a las provincias productoras, ya que se maneja por fuera de las cuentas del Estado (es decir, no mediante la coparticipación) y se asigna de manera proporcional a la producción. De este modo, Salta y Jujuy que cuentan con una producción concentrada, son las provincias que más dinero proveniente del FET reciben dejando en claro que no existe un criterio de búsqueda de equidad detrás de este mecanismo. Sumado a esto, en la Ronda de la OMC llevada a cabo en Uruguay en 1996, Argentina incluyó al tabaco como el único cultivo exceptuado para poder recibir subsidios. Es decir que en vez de haber incluido algún otro cultivo autóctono como puede ser el algodón, el maíz o la caña de azúcar, el tabaco resultó beneficiado con esta excepción dejando en claro una vez más la gran capacidad de presión que la industria tabacalera puede ejercer a los gobiernos.

Teniendo en cuenta entonces este contexto, las posibilidades para las OSC de incidir en las políticas públicas y en la ratificación del CMCT encuentran un importante desafío. De acuerdo a lo mencionado por Drake, dada la cadena de valor de la producción de tabaco que incluye desde el pequeño productor de cultivos hasta los fabricantes de cigarrillos, resulta necesario que las organizaciones de la sociedad civil realicen un análisis sobre en qué parte de dicha cadena es que pueden dar la pelea. Esta puede darse en las provincias con los pequeños productores mediante campañas de advocacy y alentando la sustitución de los cultivos (especialmente en Misiones, cuya tierra es muy fértil), o bien trabajando a través de campañas masivas con la población generando conciencia y cambios de hábitos, o en cambio generando presión en el Senado de la Nación brindando soporte técnico y académico a los legisladores para lograr la ratificación del CMCT, o por último, ejerciendo presión también sobre el Poder Ejecutivo.

Al consultar sobre los beneficios que generaría ratificar el Convenio, siendo que la Ley Nacional de Control de Tabaco ya abarca varios de los puntos planteados en el tratado, Drake señaló que dado que en nuestro país los Convenios Internacionales tienen jerarquía constitucional, la importancia de contar con esta ratificación reside en que esto fortalecería las políticas regulatorias al tabaco y por ejemplo, las instancias judiciales se resolverían más fácil ya que los fallos estarían avalados por un tratado internacional.

En relación a este último punto, y preguntando sobre qué acciones deberían incorporar las OSC para obtener mejores resultados, una de las recomendaciones que sugiere Drake es que las organizaciones se enfoquen en realizar una mayor incidencia en el Poder Judicial. De este modo, podrían orientarse a sumar otros actores como ser los jueces y fiscales a fin de que se tomen más en cuenta las distintas leyes o normas que garantizan el derecho a la salud, y estas prevalezcan al momento de dictar los fallos. Actualmente, se da más peso a las cuestiones que tienen que ver con la libertad de expresión, de fiscalización o con la libertad comercial o de empresa, en lugar de considerar el factor salud.

Al momento de considerar la situación en Argentina, resulta interesante la comparación con el caso de Brasil, uno de los primeros Estados en ratificar el CMCT a pesar de estar dentro de los mayores tres países productores de tabaco junto con la India y China.

En el año 2006, el Estado brasilero ratificó el Convenio y el control de tabaco se convirtió así en una política de estado. Brasil fue uno de los pioneros en implementar políticas relacionadas a los espacios libres de humo, en ofrecer tratamientos para dejar de fumar a través de su sistema de salud pública, en restringir la publicidad, en la regulación de los

componentes de los productos de tabaco, y en el aumento de impuestos y precios de dichos productos.⁴³

Surge aquí la duda entonces de cómo un importante productor de tabaco de la dimensión de Brasil logró no sólo alcanzar la ratificación del CMCT, sino ser uno de los primeros estados en hacerlo.⁴⁴ Al conversar sobre este dilema con Ignacio Drake, se pudo observar que la principal diferencia que existe entre Argentina y el país vecino, es la existencia en nuestro país del Fondo Especial del Tabaco.

Las diversas estrategias de la industria tabacalera por obstaculizar políticas de control de tabaco que puedan perjudicar sus ganancias son llevadas a cabo en todos los países y Brasil no es la excepción. Sin embargo, para el caso brasilero existió una gran determinación a nivel del accionar estatal para enfrentar los intereses de dicha industria y hacer prevalecer los intereses asociados a la salud pública.⁴⁵

El resto de los factores en juego también es similar entre estos países: ambos cuentan con una activa sociedad civil, con pequeños productores, y también existen estados provinciales que concentran la producción de tabaco. El elemento distintivo se reduce principalmente al FET y los fuertes intereses económicos que mueve en nuestro país.

De hecho, la experiencia de Brasil en su lucha por el control del tabaco y la consecuente ratificación que realizó del CMCT, es considerada mundialmente como un caso de éxito. Incluso antes de la adherencia al Convenio, ya se habían establecido políticas gubernamentales coordinadas por el Instituto Nacional del Cáncer (INCA) y, posteriormente, por la Comisión Nacional para la Implementación del CMCT (CONICQ), los cuales contaron con un fuerte y necesario apoyo de la sociedad civil organizada⁴⁶.

El Programa Nacional de Control del Tabaquismo, en vigencia desde 1989, es coordinado por el INCA y busca articular las estrategias y esfuerzos de diferentes grupos sociales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, para controlar el consumo de tabaco y la prevalencia de fumadores.

Como parte de su marco estratégico, el Programa ha establecido la construcción de redes de colaboración y alianzas con la sociedad civil organizada para propagar y movilizar el

⁴³ Cadernos de Saúde Pública – The Observatory of Tobacco Industry strategies: a new perspective for monitoring the industry’s interference in tobacco control policies in Brazil and the world. Cad. Saúde Pública 2017; 33 Sup 3:e00148515

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Cadernos de Saúde Pública - Brasil: balance de la Política Nacional de Control del Tabaco en la última década y dilemas. Cad. Saúde Pública 2017; 33 Sup 3:e00138315

⁴⁶ Cadernos de Saúde Pública: Control del tabaco en Brasil: avances y desafíos de una política bien sucedida. Cad. Saúde Pública 2017; 33 Sup 3:e00104917

apoyo social al control del tabaco. Así, se han generado redes con ONGs, sociedades científicas, asociaciones de profesionales de la salud y la educación y otros actores sociales interesados. Este armado y consolidación de redes ha sido vital para lograr un alcance amplio de las acciones educativas del Programa, fortaleciendo el control social sobre las acciones de la industria tabacalera, y asegurando a la vez su apoyo al Programa⁴⁷.

Considerando también estos aspectos, es posible ver que además del hecho de que la existencia del FET en nuestro país afecta considerablemente cualquier intento por aplicar normas regulatorias al tabaco, en Brasil las políticas públicas enfocadas en controlar el tabaquismo han estado vigentes desde mucho tiempo antes.

En este sentido, ya viendo que desde 1989 existe en Brasil un programa bajo la órbita del Ministerio de Salud orientado a implementar diferentes medidas para desalentar el consumo de tabaco en su población, queda claro que desde el Estado se busca combatir desde hace décadas esta epidemia.

Por supuesto que el gobierno brasilero no está exento de las presiones e injerencias de la industria tabacalera en sus políticas públicas, tal como sucede en todo el mundo, pero el hecho de contar con una regulación sólida le permite a sus instituciones contar con el respaldo para hacer frente a estas presiones y responder con herramientas legales fuertes. Por el contrario, en el caso de Argentina, resulta prácticamente imposible separar los intentos gubernamentales por controlar la producción y consumo de tabaco del fuerte poder que las tabacaleras tienen en las gobernaciones provinciales, el cual que se traslada luego al nivel nacional en el Senado. La existencia del Fondo Especial del Tabaco y la imposibilidad a realizarle cambios durante más de 30 años, demuestran el gran peso que tanto los productores como las empresas tabacaleras (Nobleza Piccardo y Massalin Particulares) tienen en la política nacional y cómo son capaces de influir en los tomadores de decisiones.

Es en este contexto que las OSC deben realizar un gran esfuerzo por enfrentar estos intereses y lograr que se avance tanto en las regulaciones normativas locales para desalentar la producción y el consumo del tabaco, como en la ratificación del CMCT que le permitiría a la Argentina contar con mejores y más fuertes mecanismos de negociación y aplicación.

⁴⁷ Tania Cavalcante, Experiencia brasileña con políticas de control del tabaquismo. Salud pública Méx vol.46 no.6 Cuernavaca nov./dic. 2004

Conclusión

Como se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, queda claro que la sociedad civil y sus organizaciones juegan un rol fundamental en la vida política de un Estado y que su accionar no puede ser ignorado por las autoridades, sino que por el contrario debe ser tomado en cuenta al momento de implementar diversas políticas públicas.

Asimismo, la incorporación de este actor en la esfera pública demuestra que forma parte del entramado de toma de decisiones ya sea mediante los mecanismos de advocacy para empujar determinada política como a través del accountability que exige a quienes ocupan los cargos decisorios, una vez que dicha política ya se encuentra implementada.

Considerar el surgimiento de las OSC en el contexto de un mundo cada vez más globalizado resulta imprescindible, ya que los sucesos que se acontecen en distintos países tienen repercusiones en el resto del planeta de un modo que quizás resultaba impensable hace tan sólo unos 50 años. Los efectos que distintas problemáticas tienen en la población, desde ambientales, económicas, políticas o de salud, se dan a conocer al instante en todos los países. Esta sensación de globalidad hace que desde la sociedad civil se desarrolle un sentimiento de pertenencia no ya para con los habitantes del propio país, sino con todos los ciudadanos del mundo.

De esta manera, se van desarrollando distintos movimientos que fortalecen los lazos transfronterizos entre las sociedades y para lo que el avance en las comunicaciones resultaron un elemento clave. La mejora en las tecnologías de conectividad hizo sin dudas que las OSC cobraran una dimensión de visibilidad sin precedentes, ya que les permitió comunicar sus acciones, programas y objetivos por fuera de su ámbito local y ganar así espacios de injerencia. Esto también dio lugar a la conexión entre diversas OSC nacionales e internacionales, permitiendo la creación de redes y coordinación de acciones en el plano local, regional e internacional.

Con la globalización, también se produce una transnacionalización de conflictos y problemáticas que en otro contexto, hubieran solo existido localmente. Tal es el caso de la salud que, tal como lo demuestran los últimos acontecimientos relacionados a la pandemia del COVID-19, es sin dudas un área con impactos y consecuencias globales. En un mundo globalizado como el actual, tanto las enfermedades como los productos nocivos para la salud, se trasladan de una punta a otra del planeta a una velocidad que desafía a todos los Estados a tomar las medidas necesarias para resguardar la salud de sus ciudadanos, por sobre los intereses económicos que pueden verse afectados.

En este sentido, y tal como se desarrolló en este trabajo, la epidemia del tabaco es un claro ejemplo de cómo la globalización puede favorecer al avance de una industria como la tabacalera desde los países desarrollados hacia aquellos en vías de desarrollo, causando así efectos devastadores en la salud de la población mundial.

El accionar de las OSC resulta esencial para poder ejercer la presión necesaria en los ámbitos legislativos en pos de medidas que busquen mitigar esos efectos y ofrezcan ayuda a los más afectados.

El Convenio Marco para el Control del Tabaco se presenta así como una herramienta para los Estados con la que pueden hacer frente a la fuerte industria tabacalera.

En nuestro país, el trabajo realizado por las OSC tanto en la promulgación de leyes antitabaco como en la insistencia por lograr la ratificación del CMCT, es sumamente valioso. Importantes avances se han hecho en materia de espacios libres de humo, publicidad e impuestos que han merecido el reconocimiento internacional de parte de la OMS la cual en el año 2019 reconoció con el Word No Tobacco Day Award 2019 para la región de las Américas a la Fundación Interamericana del Corazón (FIC) Argentina⁴⁸. Sin embargo, aún resta trabajo por hacer. La fuerte injerencia que tiene en la política argentina la industria tabacalera representa un gran desafío para las OSC y para aquellos espacios políticos que decidan avanzar en medidas de control del tabaco.

La existencia del FET es el mayor obstáculo para poder lograr un cambio en las dinámicas de poder e influencia en Argentina ya que básicamente de ello depende que se pueda avanzar o no con la ratificación del CMCT pendiente desde el año 2003.

El caso ejemplar de Brasil demuestra cómo es posible legislar, aún en contra de los intereses de las grandes tabacaleras. El trabajo conjunto del Estado con las OSC le permitió crear un frente más sólido para llevar adelante políticas públicas de control de tabaco pioneras en la región, llegando a ser así el país más grande del mundo en ser 100% libre de humo.

Retomando los comentarios de Ignacio Drake durante la entrevista realizada, promover desde el Estado una retroalimentación con las organizaciones de la sociedad civil, hace que las instituciones se fortalezcan y funcionen correctamente. Resulta por lo tanto necesario y beneficioso para la ciudadanía toda contar con la presencia y el trabajo llevado adelante por las OSC de nuestro país, en todos los ámbitos de la esfera pública.

⁴⁸ World Health Organization: <https://www.who.int/tobacco/wntd/awards-2019/en/>

Bibliografía

- 2018 Global progress report on implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Geneva: World Health Organization; 2018
- Abbott, Kenneth W. (2007). Innovations in Global Health and the Governance System. Civil Society and Global Health Governance, Wall Summer Institute.
- Angueira, Marta (2017). La Argentina y la ratificación del CMCT – OMS. Revista de la Asociación Médica Argentina, Vol. 130, Número 4.
- Arcidiácono, Pilar (2011). El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política. Revista Clad Reforma y Democracia, numero 51 (ISSN:1315-2378)
- Barberis, Julio A (1982). El Concepto de Tratado Internacional. Anuario de derecho internacional VI, 3-28.
- Cabrera, Oscar A. & Gostin, Lawrence O (2011). Human rights and the Framework Convention on Tobacco Control: mutually reinforcing systems. International Journal of Law in Context, 7,3 pp. 285–303. Cambridge University Press.
- Cao, Cristian; Cecconi, Élide; Balian, Beatriz (2011). La Sociedad Civil Argentina en el Bicentenario. Índice CIVICUS de la Sociedad Civil Argentina (2008-2010). Buenos Aires.
- Cavalcante TM, Coutinho Marques de Pinho M, Abreu Perez C, Leal Teixeira AP, Lacerda Mendes F, Rulff Vargas R, Ribeiro de Carvalho AO, Cavalcanti Rangel E, Almeida LM. (2017). Cadernos de Saúde Pública: Control del tabaco en Brasil: avances y desafíos de una política bien sucedida. Cad. Saúde Pública 2017; 33 Sup 3:e00104917
- Cavalcante TM, Coutinho Marques de Pinho M, Abreu Perez C, Leal Teixeira AP, Lacerda Mendes F, Rulff Vargas R, Ribeiro de Carvalho AO, Cavalcanti Rangel E, Almeida LM. (2017). Cadernos de Saúde Pública: Brasil: balance de la Política Nacional de Control del Tabaco en la última década y dilemas. Cad. Saúde Pública 2017; 33 Sup 3:e00138315"
- Cavalcante, Tania (noviembre-diciembre 2004). Experiencia brasileña con políticas de control del tabaquismo. Salud pública Méx vol.46 no.6 Cuernavaca.
- Cavalcante T, De Mesquita Carvalho A, Cavalcanti Rangel E (2006). El argumento de la responsabilidad social de la industria tabacalera en Brasil. Salud Publica Mex;48 supl 1:S173-S182
- Coalición para la Ratificación Argentina del Convenio Marco de Control de Tabaco: <https://coalicioncmct.wordpress.com/quienessomo/>
- Cohen, Jean L. y Arato, Andrew. Sociedad Civil y Teoría Política, Fondo de Cultura Económica. Cap. 9

- Corigliano, Francisco (2007). “Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006)”. Comunicaciones 13: 199-209. Temas y debates. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. 2007
- Cortés Arbeláez, Alejandro (octubre 2014). El concepto de accountability: una mirada desde la Ciencia Política. Cuadernos de Ciencias Políticas (6). Universidad EAFIT, Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas. ISSN: 2389-9840.
- Di Ciano, Marcelo. La importancia de las Organizaciones de la Sociedad. <https://www.aduba.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/ORGANIZACIONES-DE-LA-SOCIEDAD-CIVIL.pdf>
- Feenstra, Ramón A (2017). Essay: Rethinking Global Civil Society and the Public Sphere in the Age of Pro-democracy Movements, *Journal of Civil Society*, 13:3, 337-348.
- Forni, Pablo y Leite, Lucimeire Vergilio (julio-diciembre 2006). “El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico”. *Sociología*, Porto Alegre, año 8, N°16, p. 216-249.
- Fox, Jonathan A. (2007). *Civil Society and Accountability Politics*. Oxford Scholarship; 27 of 54
- Fundación InterAmericana del Corazon Argentina: <https://www.ficargentina.org/por-que-fic-argentina/>
- Fundación Interamericana del Corazón. Reporte de Investigación “Por qué Argentina debe ratificar el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT)”
- FUNDEPS, Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables: <https://www.fundeps.org/hacia-la-ratificacion-de-argentina-del-convenio-marco-para-el-control-de-tabaco/>
- GADIS/PNUD/BID (2004). Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina Total País.
- Glasius, Marlies (2004). *Global Civil Society: Theories and Practices*.
- González-Rozada, Martín (2006). Economía del control del tabaco en los países del Mercosur y Estados Asociados: Argentina: 1996-2004.
- Grugel, Jean y Peruzzotti, Enrique. Grounding Global Norms in Domestic Politics: Advocacy Coalitions and the Convention on the Rights of the Child in Argentina. *J. Lat. Amer. Stud.* 42, 29–57. Cambridge University Press, 2010.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación: <https://www.diputados.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=4345-D-2019>
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación: https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticias/noticias-podio/noticias_1081.html
- James, Paul y Van Seters, Paul (2014). *Globalization and Politics. Volume II: Global Social Movements and Global Civil Society*.

- Kaldor, Mary (2003). Civil Society and Accountability. *Journal of Human Development*, Vol. 4, No. 1. United Nations Development Programme
- Kaldor, Mary (2003). *La sociedad Civil Global*, Polity Press, Capítulo 4.
- Kaldor, Mary (2005). Cinco acepciones de la sociedad civil global. *Claves de razón práctica*.
- Lee, Kelley (2010). Civil Society Organizations and the Functions of Global Health Governance: What Role within Intergovernmental Organizations? *Global Health Governance*, Volume III, No. 2 <http://www.ghgj.org>
- Lee, Kelley y Collin, Jeff. *Global Health and Change*. McGraw Hill Professionals. P.3.
- Lencucha, Raphael, Kothari, Anita & Labonte, Ronald (2012). Enacting Accountability: Networked Governance, NGOs and the FCTC. *Global Health Governance*, Vol V, No. 2
- Lencucha, Raphael, Kothari, Anita & Labonte, Ronald (2010). The role of non-governmental organizations in global health diplomacy: negotiating the Framework Convention on Tobacco Control. *Health Policy and Planning*;1–8
- Lopez, Alan D, Collishaw, Neil E & Piha, Tapani (1994). A descriptive model of the cigarette epidemic in developed countries. *Tobacco Control*; 3: 242.
- Mejia, Raul; Schoj, Verónica; Barnoya, Joaquin; Flores, María Laura; Pérez-Stable, Eliseo J. (diciembre 2008). Tobacco Industry Strategies to Obstruct the FCTC in Argentina. *CVD Prev Control*;3(4):173–179
- Ministerio de Salud Argentina: <http://www.msal.gob.ar/tabaco/index.php/campanas-y-materialas/archivo/392-salud-impulsa-la-ratificacion-argentina-del-convenio-marco-de-control-de-tabaco>
- Ministério da Saúde (2018) ¿Cuánto cuesta recibir donaciones de la industria del tabaco? El art. 5.3 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco - la protección de las políticas públicas de control del tabaco / Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva. - Rio de Janeiro: INCA.
- Molinari MA, Garrido-Herrero ML, Sónora-Parodi G (2010). Desarrollo de capacidades para el control del tabaco en América Latina. *Salud Publica Mex*;52 supl 2:S298-S303.
- Montero Contreras, Delia (mayo 2002). Globalización y sociedad civil. *Comercio Exterior*, Vol. 52, N° 5
- Nikogosian H, Kickbusch I. The legal strength of international health instruments - What it brings to global health governance? *Int J Health Policy Manag*. 2016;5(12):683–685
- O'Donnell, Guillermo (octubre 2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, pp. 11-31

- Olvera Rivera, Alberto J (2000). Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico. Documentos de discusión sobre el Tercer Sector, N°8
- Organización Mundial de la Salud (2004). Tobacco and Poverty: A vicious circle.
- Organización Panamericana de la Salud (2018). Informe sobre el control del tabaco en la Región de las Américas, 2018. Washington, D.C.: OPS.
- Peruzzotti, Enrique. Representation, Accountability And Civil Society. "Civil society and democratic innovation in Latin America: The politics of social accountability and control," LASA XXV International Congress, Las Vegas.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002). Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas.
- Pizarro ME, Rodríguez-Iglesias G, Gutkowski P, Altuna J, Ríos B (2018). Avances en impuestos del tabaco: el caso de Argentina. Rev Panam Salud Pública. 42:e46. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.46>
- Puska, Pekka (2018). WHO FCTC as a pioneering and learning instrument: Comment on "The legal strength of international health instruments - what it brings to global health governance?" Int J Health Policy Manag. 7(1):75–77
- Ristov, Martin (2018). Global Health Governance The Framework Convention on Tobacco Control What is being governed? Who governs? How does governance take place?. Capita Course – Global Governance
- Schedler, Andreas (1999). Conceptualizing Accountability. Boulder and London The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies
- Sebrie E M, Barnoya J, Perez-Stable E J, Glantz S A (2005). Tobacco industry successfully prevented tobacco control legislation in Argentina. Tobacco Control;14:e2 (<http://www.tobaccocontrol.com/cgi/content/full/14/5/e2>).
- Serbin, Andrés (enero-febrero 1997). Globalización y sociedad civil en los procesos de integración. Nueva Sociedad Nro. 147, pp 44-45
- Sikkink, Kathryn. Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition. En Donatella Della Porta y Sidney Tarrow (eds.), Transnational Protest and Global Activism (Oxford, 2005), p. 151–73.
- Smulovitz, Catalina (2008). Organizaciones que invocan derechos. Sociedad Civil y Representación en la Argentina. PostData, ISSN 1515-209X, (págs, 51-79)
- Smulovitz, Catalina y Urribarri, Daniela (2008). Organizaciones Sociales e Incidencia en Políticas Públicas: Actores y Contexto en el caso Argentino.
- Tobacco Control in Argentina: Pending Tasks to Protect Women’s Health. United Nations Committee on the Elimination of all forms of discrimination against Women, 65th Session (24 Oct 2016 - 18 Nov 2016). Shadow Report to the Seventh Periodic Report by the Government of Argentina.
- Turci SRB, Medeiros A, Carvalho DCS, Cavalcante TM, Bialous SA, Johns P, Costa e Silva VL. (2017). The Observatory of Tobacco Industry Strategies: a new

perspective for monitoring the industry's interference in tobacco control policies in Brazil and the world. *Cad Saúde Pública* 2017; 33 Suppl 3:e00148515.

Wipfli, Heather; Chu, Kar-Hai; Lancaster, Molly & Valente, Thomas (2016). Three Eras in Global Tobacco Control: How Global Governance Processes Influenced Online Tobacco Control Networking. *Global Health Governance*, Volume X, No. 2

Wipfli, Heather L., Fujimoto, Kayo & Valente, Thomas W. (2010). Global Tobacco Control Diffusion: The Case of the Framework Convention on Tobacco Control. *American Journal of Public Health: Research and Practice*. Vol 100, No. 7

World Health Organization: <https://www.who.int/tobacco/wntd/awards-2019/en/>

Yach, Derek y Bettcher, Douglas. Globalisation of tobacco industry influence and new global responses. Tobacco Free Initiative, World Health Organization. *Tobacco Control* 2000;9: 206–216

Zapata Callejas, John Sebastián y José Alejandro Sanín Eastman (2015). “Sociedad civil global: ¿a qué se está asistiendo?”. En: *Trans-pasando Fronteras*, núm. 7, pp. 125-148. Cali, Colombia: Centro de Estudios Interdisciplinarios, Jurídicos, Sociales y Humanistas (CIES), Facultad de Derecho y Ciencias sociales, Universidad Icesi.