

Material suplementario de:

Crosbie E, Tran B, Albuquerque de Figueiredo B, Severini L, Severini G, Sebríé EM. Tobacco industry strategies to influence the regulation of new and emerging tobacco and nicotine products in Latin America and the Caribbean. *Rev Panam Salud Publica*. 2024;48:e43. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2024.43>

Traducción al español efectuada por los autores y reproducida tal como fue entregada. No revisada por pares. Los procesos editoriales de la *Revista Panamericana de Salud Pública* se llevaron a cabo en el original en inglés, que debe servir como referencia y a los fines de citar el artículo. En caso de discrepancia, prevalecerá la versión en inglés.

Estrategias de la industria tabacalera para influir en la regulación de los productos de tabaco y nicotina novedosos y emergentes en América Latina y el Caribe

Eric Crosbie^{a,b}, Brian Tran^a, Beatriz Albuquerque de Figueiredo^c, Luciana Severini^d, Gianella Severini^c, Ernesto M. Sebricé^c

RESUMEN

Objetivo. Documentar las estrategias de la industria tabacalera para influir en la regulación de los productos de tabaco y nicotina novedosos y emergentes (PTNNE) en América Latina y el Caribe.

Métodos. Se analizaron los sitios web de la industria, los informes de defensa de la salud, los medios de información y los documentos gubernamentales relacionados con los PTNNE, prestando especial atención a los cigarrillos electrónicos y los productos de tabaco calentado. También se realizó una encuesta a líderes de la promoción de la salud. Aplicamos el modelo de distopía política para analizar las estrategias de acción y argumentación de la industria en relación con la regulación de los PTNNE.

Resultados. Las partes interesadas de la industria recurrieron a cuatro estrategias instrumentales para influir en la regulación de los PTNNE: gestión de coaliciones, gestión de la información, participación directa y acceso al proceso de formulación de políticas, y litigios. Sus acciones incluyeron: trabajar con los principales responsables de la formulación de políticas, académicos y asociaciones de vapeo; conceder subvenciones a grupos de medios de comunicación para que difundieran información favorable a los PTNNE; participar en consultas públicas; realizar presentaciones en audiencias públicas; introducir un lenguaje inspirado por la industria en la legislación sobre los PTNNE; y presentar demandas judiciales para dificultar las prohibiciones de los PTNNE. La industria difundió su argumentación, denominada de reducción de daños, en países grandes e influyentes como, por ejemplo, Argentina, Brasil y México. Las estrategias discursivas de la industria afirmaban que los PTNNE eran menos nocivos, proporcionaban alternativas más seguras y debían regularse del mismo modo que los denominados productos de reducción de daños o tener menos restricciones que las vigentes en la actualidad para su venta y consumo.

Conclusión. Este análisis permite comprender mejor las estrategias de la industria para socavar el control del tabaco y la nicotina. Para contribuir a contrarrestar los esfuerzos de la industria, los defensores de la salud deberían fortalecer activamente las capacidades gubernamentales y alertar a los responsables políticos de los intentos de la industria de crear nuevas categorías reglamentarias (los denominados productos de riesgo reducido), proporcionar información engañosa sobre las autorizaciones gubernamentales de los PTNNE y apropiarse de los denominados mensajes de reducción de daños que responden a la agenda de la industria.

Palabras clave

Sistemas electrónicos de liberación de nicotina; vapeo; control del tabaco; industria del tabaco; América Latina; Región del Caribe.

El Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha ayudado a acelerar a nivel global la adopción de políticas de control del tabaco basadas en evidencia (1). Un factor importante que contribuye a este éxito es la adopción de medidas en consonancia con el Artículo 5.3 del CMCT, el cual exige que las Partes protejan las políticas de control del tabaco de la interferencia de la industria tabacalera (2). Esto ha minimizado

la influencia de la industria sobre las políticas basadas en el CMCT (3).

Las empresas tabacaleras han introducido y promocionado intensamente productos de tabaco y nicotina nuevos y emergentes (PTNNE), incluidos los cigarrillos electrónicos y los productos de tabaco calentado (PTC), utilizando diferentes tácticas que podrían socavar los logros en materia de control del tabaco y la nicotina (4). En septiembre de 2017, Philip Morris

^a School of Public Health, University of Nevada Reno, Reno, Estados Unidos de América

^b Ozmen Institute for Global Studies, University of Nevada Reno, Reno, Estados Unidos de América

^c Campaign for Tobacco-Free Kids, Washington D.C., Estados Unidos de América

^d Organización Panamericana de la Salud, Washington D.C., Estados Unidos de América

International (PMI) lanzó la Fundación por un Mundo Sin Humo, de la cual sigue siendo el único financiador (5). Esta es, supuestamente, una organización independiente que financia investigaciones para reducir los daños relacionados con el tabaquismo pero continúa coordinándose con PMI (6). British American Tobacco (BAT), Japan Tobacco International (JTI) e Imperial Brands también han lanzado campañas para promover los PTNNE (7).

Dado el panorama cambiante de los PTNNE, se ha recomendado a los gobiernos la tarea de regular estos productos nuevos y emergentes. La Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés), órgano rector del CMCT de la OMS que periódicamente revisa y llega a un consenso sobre su implementación, ha brindado asistencia regulatoria para los PTNNE. La sexta, séptima y octava COP en 2014, 2016 y 2018, adoptaron decisiones instando a las Partes a regular los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) y los sistemas electrónicos de administración sin nicotina (SSSN) -generalmente denominados en conjunto cigarrillos electrónicos- y los PTC mediante restricciones o prohibiciones en su comercialización (8). A noviembre de 2023, los países de América Latina y el Caribe (ALC), región que incluye a los 35 estados miembros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) excepto Estados Unidos y Canadá, han adoptado diferentes enfoques para regular estos productos, ya sea prohibiendo su venta o permitiéndola pero con la adopción de una o más medidas ya sea de manera total o parcial (9). Estas medidas incluyen prohibiciones del uso en el interior de espacios públicos, prohibiciones sobre la publicidad, promoción y patrocinio, aplicación de advertencias sanitarias en los envases, así como restricciones sobre la edad para la venta. Los PTC generalmente se considera que caen, al menos implícitamente, dentro del ámbito de las medidas de control del tabaco en consonancia con el CMCT cuando son implementadas por los países. En cuanto a los cigarrillos electrónicos, surge una preocupación notable por la ausencia de marcos regulatorios en 13 países, lo que indica una acción insuficiente a nivel nacional que aborde estos productos.

Todos los países de ALC han ratificado el CMCT, excepto Argentina, Cuba, República Dominicana y Haití, y han logrado implementar con éxito muchas políticas basadas en el CMCT, incluidas la prohibición de la publicidad del tabaco (10), advertencias sanitarias pictoriales grandes (11), impuestos al consumo de tabaco (12), y políticas de ambientes libres de humo (13). Este éxito ha llevado a la industria a reorientar sus prácticas de marketing, como el aumento de su publicidad de PTNNE en las redes sociales, especialmente dirigida a la juventud (10). Esto también incluye el intento de PMI de promover regulaciones de control del tabaco más laxas en ALC, a favor de su IQOS, mediante la promoción de información engañosa acerca de una decisión tomada en 2020 por la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA, por sus siglas en inglés) que de hecho no permitió a Philip Morris International publicitar su IQOS como de "riesgo reducido" (14). La investigación sobre los PTNNE a nivel mundial se ha centrado principalmente en sus riesgos potenciales para la salud (15) y su comercialización (16). Sólo unos pocos estudios han examinado los PTNNE en ALC (4, 17). Este estudio tiene como objetivo ampliar esta investigación limitada mediante el análisis de estrategias clave de la industria tabacalera en relación con la regulación sobre los PTNNE en ALC.

MÉTODOS

Recolección de los datos

Entre enero y agosto de 2022 revisamos medios de comunicación, sitios web de la industria tabacalera, documentos gubernamentales e informes de incidencia de la sociedad civil disponibles a través de Google utilizando un método estándar de búsqueda de bola de nieve (18). Los términos de búsqueda iniciales (en inglés y español) incluyeron "cigarrillos electrónicos", "e-cigs", y "productos de tabaco calentado." Se incluyeron documentos publicados en la región de ALC o que mencionaran la región de ALC. El análisis se centró únicamente en los cigarrillos electrónicos y los PTC, ya que los productos de nicotina orales u otros nuevos productos recién comenzaban a ingresar a la región al inicio de este estudio (19). Se encontraron en total 81 documentos, de los cuales 63 se consideraron relevantes. Entre septiembre y octubre de 2022, encuestamos a activistas de la salud líderes en ALC, identificados a través de búsquedas en los medios de comunicación, las conexiones de los autores y un muestreo de bola de nieve. Los encuestados fueron invitados por correo electrónico a completar un cuestionario en línea sobre los PTNNE, en el que se les preguntaba qué empresas han estado involucradas en tratar de influenciar en el proceso de regulación de los PTNNE en ALC y cuáles han sido sus argumentos y acciones particulares para apoyar y oponerse a las regulaciones de los PTNNE. Recibimos 15 respuestas a la encuesta de 14 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). Los activistas de la salud también proporcionaron 22 documentos, de los cuales 14 se consideraron relevantes para el objetivo de este estudio.

Análisis de los datos

Para analizar las estrategias de la industria, aplicamos el Modelo de Distopía Política, que originalmente se desarrolló basándose en una revisión sistemática de la literatura sobre estrategias de la industria tabacalera con el fin de identificar sus estrategias para contrarrestar las prohibiciones de comercialización y los impuestos a sus productos (20). Utilizando el MDP, categorizamos las estrategias de la industria tabacalera según: estrategias discursivas (basadas en argumentos), que la industria utiliza para exagerar el costo potencial de una política propuesta mientras niega o descarta sus beneficios potenciales, y estrategias instrumentales (basadas en acciones), que la industria utiliza para influenciar sobre los formuladores de políticas y otras partes interesadas en contra de la regulación de los productos de tabaco y nicotina en consonancia con las decisiones del CMCT y la COP (20). Dos de los autores codificaron el 100% de estos documentos para garantizar que hubiera alguna mención de la participación de la industria en el proceso de regulación de los PTNNE o que resaltarán actividad de parte de la industria. La codificación consistió en aplicar el MDP para identificar argumentos y acciones clave de la industria. Cualquier desacuerdo se resolvió mediante discusión (no cuantificado). Estos documentos fueron luego categorizados por las respuestas de los activistas de la salud que se adaptaron a los argumentos y acciones clave de la industria descritos en el MDP.

Comité de Ética

Los activistas de la salud aceptaron dar un consentimiento escrito para participar en el estudio de acuerdo con un protocolo aprobado por el Comité de Ética para la Investigación Humana de la Universidad de Nevada en Reno, IRBNET ID: 1962498-1.

RESULTADOS

Estrategias instrumentales (basadas en acciones) de la industria

Los actores de la industria participaron en cuatro estrategias instrumentales de acuerdo con el MDP, incluyendo gestión de coaliciones, gestión de información, participación directa y acceso al proceso de políticas y litigio (Cuadro 1).

Gestión de coaliciones. Basado en el MDP, la gestión de coaliciones de la industria consistió en formar y supervisar coaliciones que proporcionarían plataformas alternativas y con más credibilidad para sus argumentos. Esto incluyó a empresas

tabacaleras transnacionales que trabajaron con empresas de cigarrillos electrónicos, grupos empresariales, grupos de expertos, científicos y formuladores de políticas de alto rango. Fuentes de noticias y activistas de la salud encuestados informaron que un expresidente de España (2004-2016), presionó en nombre de las empresas tabacaleras con el fin de promover los PTNNE en Perú y rechazar nuevas restricciones sobre éstos en Chile. Los actores de la industria también hicieron alianzas y recibieron apoyo de facultades de medicina y asociaciones profesionales de ciencias de la salud para realizar “eventos académicos” en Colombia y Costa Rica que restaban importancia a los daños de los PTNNE. Surgieron nuevos grupos de consumidores de cigarrillos electrónicos en Paraguay y Colombia para oponerse a posibles regulaciones sobre los PTNNE.

Gestión de información. La industria adoptó un enfoque integral de la gestión de información para producir y difundir ampliamente información favorable relacionada con los PTNNE. Para construir una base de evidencia alternativa, la industria inicialmente produjo su propia información. Por ejemplo, la Fundación por un Mundo sin Humo de PMI

CUADRO 1. Ejemplos de estrategias instrumentales (basadas en acciones) clave de la industria relacionadas con los productos de tabaco y nicotina nuevos y emergentes en América Latina y el Caribe según lo informado por activistas de la salud y medios de comunicación en los países (2018-2022)

Estrategias instrumentales de la industria	Ejemplos
Gestión de coaliciones	<ul style="list-style-type: none"> - José María Aznar, expresidente de España (2004-2016), presionó en nombre de las empresas tabacaleras para autorizar los PTNNE en Perú y rechazar nuevas restricciones sobre estos productos en Chile.^{21,22} - La industria creó alianzas con y recibió apoyo de la asociación profesional de ciencias de la salud, Fundación Ildadiba en Colombia.²³⁻²⁵ - PMI realizó un “evento académico” con un colegio profesional en Costa Rica, en el que especialistas restaron importancia a los daños de los PTNNE.²³ - Nuevos grupos emergentes como la Asociación Paraguaya de Vapeadores (ASOVAPEPY) y la Asociación Técnica Social-Colombia para oponerse a posibles regulaciones sobre los PTNNE.^{26, 27}
Gestión de información	<ul style="list-style-type: none"> - La Fundación por un Mundo sin Humo de PMI otorgó subvenciones a la Asociación Argentina de Servicios y Estudios Médicos de Avanzada en Argentina, y al Movimiento Pro Vecino en México para producir información sobre la “reducción de daños” de los PTNNE.²⁸ - La industria utilizó como referencia las autorizaciones de los PTNNE en el Reino Unido, E.U.A., Canadá, Nueva Zelanda y Japón.^{24, 27, 29-37} - La industria seleccionó información de destacadas facultades de medicina y organizaciones respetadas, incluida la Oficina Regional para Europa de la OMS y el Colegio Real de Médicos (Royal College of Physicians), entre otras, para apoyar sus esfuerzos.^{29, 38, 39} - La industria citó declaraciones de médicos de Johns Hopkins University que argumentan que “los cigarrillos de tabaco convencionales contienen 7.000 sustancias químicas” y que los PTNNE “exponen a menos sustancias químicas tóxicas que los cigarrillos convencionales” en Trinidad y Tobago.³⁹ - La industria tergiversó y promovió la autorización de la FDA de E.U.A. para comercializar PTC, para promover aún más la autorización de PTNNE, especialmente PTC, en la región.⁴⁰ <ul style="list-style-type: none"> - PMI otorgó una subvención a Vida News LLC como centro de medios para promover información engañosa y comunicar información sobre “reducción de daños”.^{28, 10} - PMI envió información sobre la decisión de la FDA y los países que realizaron investigaciones sobre PTC al Ministerio de Salud de Uruguay.⁴⁵ - La industria utilizó la decisión de Uruguay de permitir la venta de PTC para abogar por la autorización de PTC en Panamá y Brasil.³⁰
Participación directa y acceso al proceso de políticas	<ul style="list-style-type: none"> - La industria envió comentarios a través de consultas públicas;^{24, 31, 33, 35, 42, 46-50} - Solicitó audiencias con funcionarios de gobierno;^{24, 31, 33, 35, 42, 46-50} - Realizó declaraciones y presentaciones en audiencias públicas sobre propuestas acerca de los PTNNE.^{24, 31, 33, 35, 42, 46-50} - Estableció vínculos con funcionarios de alto nivel en Colombia;⁵¹ - Participó en audiencias públicas en Brasil;^{38, 46, 52} - Y, envió cartas o solicitudes a formuladores de políticas acerca de regulaciones sobre los PTNNE en México y Panamá;^{47, 53, 54} - En Colombia, un proyecto de ley similar pero débil e inspirado en argumentos de la industria que permitía la publicidad de PTNNE se introdujo al mismo tiempo que un fuerte proyecto de ley de control del tabaco basado en el CMCT.^{55, 56}
Litigio	<ul style="list-style-type: none"> - La industria presentó amparos contra la prohibición de la venta de los PTNNE en México argumentando que estas disposiciones eran inconstitucionales y violaban las disposiciones sobre libertad de comercio y no discriminación.^{35, 47, 58}

otorgó subvenciones a grupos de medios de comunicación en Argentina y México para producir información favorable a la “reducción de daños” de los PTNNE. Las estrategias de reducción de daños genuinas son un enfoque válido de salud pública en relación con las sustancias adictivas ya que tienen como objetivo reducir los diversos daños que surgen por el consumo de drogas, en base a principios de justicia social, basados en evidencia e informados por las necesidades de las comunidades locales. La industria ha cooptado este término para avanzar en su agenda al promover el acceso generalizado y sin restricciones a productos adictivos, dirigido especialmente a los jóvenes y, paradójicamente, también a los no fumadores. Los actores de la industria y sus aliados difundieron y amplificaron esta información entre los medios de comunicación, los formuladores de políticas y el público para apoyar sus esfuerzos. La industria y sus aliados utilizaron los marcos regulatorios de otros países para los PTNNE como referencia para promover los productos. Proporcionaron información engañosa sobre las regulaciones y pasaron por alto los distintos sistemas regulatorios de esos países. En algunos casos, los actores de la industria seleccionaron declaraciones de destacadas escuelas de medicina y organizaciones respetadas, incluida la Oficina Regional para Europa de la OMS y el Colegio Real de Médicos (Royal College of Physicians) del Reino Unido entre otras, para apoyar sus esfuerzos. Por ejemplo, en Trinidad y Tabago se citaron afirmaciones de médicos de la Universidad de Johns Hopkins que argumentaban que “los cigarrillos de tabaco convencionales contienen 7000 sustancias químicas” y que los PTNNE “exponen a menos sustancias químicas tóxicas que los cigarrillos convencionales”. Sin embargo, estos mismos médicos concluyeron que usar PTNNE no es seguro y que han “enganchado” a una nueva generación a la nicotina.

Dado que algunos países han permitido la comercialización de PTNNE, la industria ha utilizado estas decisiones para abogar aún más por su autorización en toda ALC, particularmente donde las ventas de los PTNNE están prohibidas. A pesar de la decisión de la FDA de Estados Unidos en 2020 de negarle a Philip Morris utilizar una declaración de marketing de “riesgo reducido” para su IQOS (14), la industria promovió aún más la autorización para vender PTNNE, especialmente PTC, como “productos de reducción de daños” y como alternativas más saludables a los productos de tabaco convencionales (por ejemplo, cigarrillos). En particular, PMI otorgó una subvención a Vida News LLC (21), un centro de medios de comunicación, para promover esta información engañosa y comunicar información sobre la reducción de daños en ALC (14). En marzo de 2021, un decreto presidencial en Uruguay permitió la comercialización de PTC como una nueva alternativa que expone a los usuarios a sustancias menos tóxicas. El Ministerio de Salud se refirió a la decisión de la FDA y utilizó referencias empleadas por PMI cuando se le preguntó sobre las motivaciones del decreto. La industria y sus aliados luego utilizaron esta decisión para abogar por el levantamiento de prohibiciones sobre la venta de PTC en Panamá y Brasil.

Participación directa y acceso. Se reportó participación directa y acceso al proceso de políticas en cada uno de los países estudiados, con los eventos más frecuentes reportados en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Panamá. La estrategia más común consistió en ejercer presión directamente e influenciar en los formuladores de políticas, así como participar en procesos políticos formales, ya sea presentando comentarios

a través de consultas públicas, solicitando audiencias con funcionarios gubernamentales o haciendo declaraciones y presentaciones en audiencias públicas sobre las propuestas acerca de los PTNNE. Otras rutas clave para acceder a los formuladores de políticas incluyeron establecer conexiones con funcionarios de alto nivel, como en Colombia (22), participar en audiencias públicas en Brasil y enviar cartas o solicitudes a los formuladores de políticas sobre las regulaciones de los PTNNE en México y Panamá. En Colombia, México y Panamá, se introdujeron proyectos de ley débiles inspirados en argumentos de la industria al mismo tiempo que se discutían proyectos de ley de control del tabaco y la nicotina basados en el CMCT y decisiones de la COP, una estrategia estándar de la industria para crear confusión entre los formuladores de políticas (23). Además, se presentó un proyecto de ley en Colombia con al menos 20 páginas que contenían exactamente el mismo lenguaje proindustria utilizado en un proyecto de ley en México, incluido el uso de la palabra “México” en lugar de Colombia (24).

Litigios. En México, actores de la industria presentaron amparos ante la prohibición de los PTNNE. La industria alegó que la prohibición era inconstitucional porque violaba las disposiciones de libertad de comercio y no discriminación. Ha habido algunas decisiones que favorecen a la industria; sin embargo, sólo afectan a aquellos que presentaron los amparos. A marzo de 2023, más de 200 casos siguen pendientes con respecto a las regulaciones de los PTNNE.

Estrategias discursivas (basadas en argumentos) de la industria

En sus estrategias discursivas, los actores de la industria utilizaron una serie de argumentos proactivos clave para respaldar el levantamiento de las prohibiciones sobre los PTNNE, y argumentos reactivos clave para oponerse a las regulaciones y prohibiciones sobre los PTNNE (Cuadro 2).

Respaldo para levantar prohibiciones/relajar regulaciones sobre los PTNNE. Los argumentos más comúnmente reportados por la industria se centraron en el enfoque de “reducción de daños”, argumentando que los PTNNE son menos dañinos y más seguros para la salud y el medio ambiente que los productos de tabaco convencionales. Otros argumentos destacados incluyeron que los PTNNE deberían regularse como “productos de riesgo reducido”, o regularse con menos restricciones en su comercialización y uso que las actualmente vigentes, y que los dispositivos PTNNE brindan acceso a nueva tecnología y ciencia. Estos argumentos han sido repetidos por algunos formuladores de políticas.

Como se mencionó anteriormente, la industria a menudo citó los supuestos beneficios de otros países que habilitaron la venta de los PTNNE. Esto incluyó mensajes claves generales expresados en Brasil, Costa Rica, México y Panamá, tales como “el enfoque de reducción de daños del Departamento de Salud del Reino Unido ha sido exitoso”, “se ha demostrado que el uso de cigarrillos electrónicos disminuye el número de fumadores en el Reino Unido” y “los PTNNE han ayudado a reducir las ventas de productos de tabaco convencionales” en Japón”. En Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay, la industria hizo referencia específica a la decisión de la FDA sobre los PTC y los IQOS, argumentando que estos productos contienen niveles de sustancias químicas nocivas entre un 90% y un 95% menores que los cigarrillos y que no afectan negativamente la calidad del

CUADRO 2. Estrategias instrumentales (basadas en acciones) y discursivas (basadas en argumentos) clave de la industria tabacalera relacionadas con los productos de tabaco y nicotina nuevos y emergentes en América Latina y el Caribe, según lo informado por los activistas de la salud y los medios de comunicación de los países (2018-2022)

Estrategia de la industria	Reportado en los siguientes países															
	AR	BO	BR	CH	CO	CR	GU	HO	JA	ME	PAN	PAR	PE	RD	UR	
Estrategias instrumentales																
Gestión de coaliciones	X		X	X	X	X		X	X	X			X		X	
Gestión de información	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X	X	
Participación directa y acceso al proceso de políticas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Litigio										X						
Estrategias discursivas (ofensivas): Respaldo para levantar prohibiciones/relajar regulaciones sobre los PTNNE																
Alegar que los PTNNE son menos dañino/más seguro para la salud y el medio ambiente (reducción de daños)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Afirmar que los PTNNE ofrecen acceso a alternativas más saludables y seguras que los productos de tabaco convencionales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Argumentar que los PTNNE proporcionan acceso a nuevas tecnologías y ciencias	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Citar beneficios de otros países que han autorizado los PTNNE	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Citar la decisión de la FDA de E.U.A. que autoriza los PTC	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Estrategias discursivas (defensivas): Oposición a una mayor regulación/prohibición de los PTNNE																
Afirmar que los PTNNE no son una puerta de entrada al consumo de productos de tabaco convencionales			X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Alegar que las empresas no se enfocan en los jóvenes	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Presentar quejas sobre no poder reunirse con los formuladores de políticas para discutir acerca de los PTNNE			X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X
Afirmar que prohibir los PTNNE aumentará el comercio ilícito	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Argumentar que prohibir los PTNNE es inconstitucional		X														

AR=Argentina, BO=Bolivia, BR=Brasil, CH=Chile, CO=Colombia, CR=Costa Rica, GU=Guatemala, HO=Honduras, JA=Jamaica, ME=México, PAN=Panamá, PAR=Paraguay, PE=Perú, RD=República Dominicana, UR=Uruguay

aire interior. En otros casos, PMI e Imperial Brands argumentaron que las regulaciones de PTNNE más laxas ayudarían a regular los productos, recaudar impuestos, reducir el mercado negro y prevenir el comercio ilegal desde Estados Unidos y el Reino Unido, entre otros. En Brasil, BAT argumentó que no tenía sentido permitir los llamados productos “combustibles” y no permitir productos “no combustibles,” haciendo referencia al enfoque del Reino Unido para regular los PTNNE. En Brasil, Chile y México, PMI expresó su visión de un mundo libre de humo afirmando que dejaría de vender cigarrillos convencionales en un esfuerzo por lanzar los PTNNE.

Oposición a una mayor regulación/prohibición de los PTNNE. Los argumentos más comúnmente reportados por la industria se centraron nuevamente en su supuesto enfoque de “reducción de daños”. Los actores de la industria nuevamente hicieron referencia a otros enfoques gubernamentales como justificación para bloquear regulaciones adicionales, argumentando que los PTNNE son efectivos para dejar de fumar y brindan soluciones innovadoras y tecnológicas para implementar políticas modernas de salud pública. Los actores de la industria también restaron importancia a los efectos nocivos de los PTNNE, rechazaron que los PTNNE sean una puerta de entrada a productos convencionales y negaron que estuvieran dirigidos a los jóvenes.

Como se vio de manera similar en oposición a las regulaciones del tabaco convencional (23, 25, 26), la industria argumentó que las prohibiciones sobre los PTNNE aumentarían el comercio ilícito y serían inconstitucionales. En Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Trinidad y Tobago, los actores de la industria argumentaron que una prohibición de los PTNNE generaría un mercado negro que tendría un impacto negativo en los ingresos fiscales y la salud pública, algo que los formuladores de políticas repitieron. En Panamá, la industria argumentó que un proyecto de ley que prohibía los cigarrillos electrónicos violaba los tratados internacionales y la constitución panameña “ya que toda persona tiene derecho a la salud”.

DISCUSIÓN

Este análisis regional demuestra cómo la industria intenta de manera agresiva socavar las medidas en línea con el CMCT de la OMS al tratar de levantar las prohibiciones sobre los PTNNE y debilitar o impulsar regulaciones más débiles. Esto es evidente por las campañas activas de la industria en varios países de ALC y la creación de oportunidades para introducir y promover productos nuevos y emergentes a través de actividades y argumentos, utilizando estrategias convencionales e innovadoras. Esto incluye la creación de nuevas categorías regulatorias (por ejemplo, los supuestos “productos de riesgo reducido”), la producción de información con nuevos socios (por ejemplo, asociaciones de consumidores de cigarrillos electrónicos) y la emisión de una serie de argumentos nuevos (por ejemplo, la supuesta “reducción de daños”).

Los actores de la industria parecen concentrar sus esfuerzos en países más grandes e influyentes como Argentina, Brasil y México y países considerados centros de difusión como lo son Costa Rica, Jamaica y Uruguay. En particular, PMI está promocionando agresivamente los PTC basándose en el impulso de poder comercializar estos productos en algunos países. Esto comenzó inicialmente en Asia y Europa (27) seguido de la decisión de la FDA de Estados Unidos con respecto a IQOS (14) y la reciente revocación de la

prohibición sobre los PTC en Uruguay. Si bien intentos similares fracasaron en México y Brasil, parece que la industria está utilizando casos que consideran “victorias” para impulsar de manera proactiva regulaciones laxas sobre los PTNNE, como se vio en intentos más recientes en Costa Rica, Colombia y Panamá. Esto confirma una vez más las prácticas de la industria de difundir enfoques regulatorios empleando una narrativa adaptada a sus intereses para promover aún más los PTNNE en ALC (28, 29).

En su intento de resistirse a nuevas regulaciones o prohibiciones sobre los PTNNE, los actores de la industria una vez más recurrieron al uso de tácticas engañosas. Estas tácticas de larga data incluyen manipular los resultados de investigaciones mientras se las financia,(30) promover decisiones regulatorias mientras se tergiversan sentencias (28, 29), exagerar los reclamos acerca del mercado negro a pesar de continuar participando presuntamente en el comercio ilícito (31), y amenazar o recurrir a litigios a pesar de numerosas decisiones judiciales importantes que sostienen medidas de control del tabaco y la nicotina basadas en evidencia (28, 29). Investigaciones futuras deberían examinar el impacto y la influencia de estas acciones y argumentos en el entorno regulatorio sobre los PTNNE.

LIMITACIONES

Este estudio es una descripción de la situación, pero no mide el impacto de las acciones y argumentos de la industria y la defensa de la salud en las decisiones políticas relacionadas a los PTNNE. Sin embargo, proporciona cierta evidencia que sugiere que algunos formuladores de políticas hicieron eco a información clave y puntos de conversación sobre los PTNNE utilizados por la industria que potencialmente influyen en las decisiones políticas.

Conclusión

Los actores de la industria participaron en cuatro estrategias instrumentales (basadas en acciones) para influenciar en las regulaciones sobre los PTNNE, incluida la gestión de coaliciones, gestión de la información, participación directa y el acceso al proceso de políticas y los litigios. Las estrategias discursivas (basadas en argumentos) de la industria argumentaron que los PTNNE son menos dañinos, brindan alternativas más seguras y deberían regularse como “productos de reducción de daños” o con menos restricciones de comercialización y uso que las actualmente vigentes.

Para ayudar a contrarrestar los esfuerzos de la industria y difundir las mejores prácticas, especialmente en los países de bajos y medios ingresos, deben centrarse en una actividad proactiva de defensa de la salud. Los activistas de la salud deben fortalecer las capacidades gubernamentales y alertar a los formuladores de políticas sobre los intentos de la industria de crear nuevas categorías regulatorias como la de “productos de riesgo reducido”, ofrecer información engañosa sobre las autorizaciones gubernamentales de los PTNNE, así como cooptar mensajes de “reducción de daños” que sirven a la agenda de la industria.

Contribución de los autores. EC, EMS y GS conceptualizaron el estudio. BT, GS, LS, y BAF recopilaron la información en bruto y EC preparó el primer borrador del manuscrito y los borradores subsecuentes. Todos los autores contribuyeron a las revisiones del manuscrito y aprobaron la última versión.

Agradecimientos. Agradecemos a todos los activistas de la salud de ALC por proporcionar información para este estudio.

Conflicto de intereses. Ninguno declarado.

Financiamiento. Este trabajo fue financiado por University of Nevada, Reno, y Bloomberg Philanthropies. Ninguno de ellos

desempeñó un papel en la gestión de la investigación o la preparación de este artículo.

Declaración. Los autores son los únicos responsables de las opiniones expresadas en el manuscrito, que pueden no necesariamente reflejar la opinión o política de la Revista Panamericana de Salud Pública/Pan American Journal of Public Health/o las de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

REFERENCIAS

1. Hiilamo H, Glantz SA. Implementation of Effective Cigarette Health Warning Labels among Low and Middle Income Countries: State Capacity, Path-Dependency and Tobacco Industry Activity. *Soc Sci Med* 2015;124:241-5.
2. World Health Organization. Guidelines for Implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control on the Protection of Public Health Policies with Respect to Tobacco Control from Commercial and Other Vested Interests of the Tobacco Industry November 2008. Available at: http://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf?ua=1. Accessed 1 November 2009.
3. Ralston R, Bialous S, Collin J. Firm Foundation or Neglected Cornerstone? The Paradox of Article 5.3 Implementation and the Challenge of Strengthening Tobacco Control Governance. *Tob Control* 2022.
4. Crosbie E, Severini G, Beem A, et al. New Tobacco and Nicotine Products in Latin America and the Caribbean: Assessing the Market and Regulatory Environment. *Tob Control* 2021.
5. University of Bath. Tobacco Tactics: Foundation for a Smoke-Free World, October 2023. Available at: <https://tobaccotactics.org/article/foundation-for-a-smoke-free-world/>. Accessed 10 November 2023.
6. van der Eijk Y, Bero LA, Malone RE. Philip Morris International-Funded 'Foundation for a Smoke-Free World': Analysing Its Claims of Independence. *Tob Control* 2019;28:712-718.
7. Cavale S. Uk Ad Watchdog Bans Bat from Instagram E-Cigarette Promotion. Reuters. 18 December 2019: Available at: <https://www.reuters.com/article/us-britishamericantobacco-asa-idUSKBN1YM00L/>. Accessed 10 August 2023.
8. World Health Organization. Who Report on the Global Tobacco Epidemic 2021: Addressing New and Emerging Products, July 2021. Available at: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240032095>. Accessed 15 August 2021.
9. World Health Organization. Who Report on the Global Tobacco Epidemic, 2023: Protect People from Tobacco Smoke, 31 July 2023. Available at: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240077164>. Accessed 10 August 2023.
10. Crosbie E, Gutkowski P, Severini G, et al. Tobacco Advertising, Promotion, and Sponsorship in the Americas: Lessons from Uruguay and Argentina. *Pan Am Med J* 2021.
11. Crosbie E, Erinoso O, Perez S, et al. Moving in the Right Direction: Progress of Tobacco Packaging and Labeling in the Americas. *Pan Am Med J* 2021.
12. van Walbeek C, Filby S. Analysis of Article 6 (Tax and Price Measures to Reduce the Demand for Tobacco Products) of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. *Tob Control* 2019;28:s97-s103.
13. Severini G, Eckford R, Sebrie E, et al. The U.S. Food and Drug Administration's Authorization of "Reduced Exposure" Claims for Iqos: Implications for Regulation in Latin America. *Pan Am Med J* 2021.
14. Eckford R, Severini G, Sebrie EM, et al. United States Food and Drug Administration's Authorization of Reduced Exposure Claims for Iqos((R)): Implications for Regulation in Latin America. *Rev Panam Salud Publica* 2022;46:e155.
15. Kopa-Stojak PN, Pawliczak R. Comparison of Effects of Tobacco Cigarettes, Electronic Nicotine Delivery Systems and Tobacco Heating Products on Mirna-Mediated Gene Expression. A Systematic Review. *Toxicol Mech Methods* 2022;1-20.
16. Lyu JC, Huang P, Jiang N, et al. A Systematic Review of E-Cigarette Marketing Communication: Messages, Communication Channels, and Strategies. *Int J Environ Res Public Health* 2022;19.
17. Gottschlich A, Mus S, Monzon JC, et al. Cross-Sectional Study on the Awareness, Susceptibility and Use of Heated Tobacco Products among Adolescents in Guatemala City, Guatemala. *BMJ Open* 2020;10:e039792.
18. Malone RE, Balbach ED. Tobacco Industry Documents: Treasure Trove or Quagmire? *Tob Control* 2000;9:334-8.
19. Duren M, Atella L, Welding K, et al. Nicotine Pouches: A Summary of Regulatory Approaches across 67 Countries. *Tob Control* 2023.
20. Ulucanlar S, Fooks GJ, Gilmore AB. The Policy Dystopia Model: An Interpretive Analysis of Tobacco Industry Political Activity. *PLoS Med* 2016;13:e1002125.
21. Foundation for a Smoke-Free World. Awarded Grants, June 2022. Available at: <https://www.smokefreeworld.org/awarded-grants/>. Accessed 10 September 2022.
22. Staff. Iqos, El Caballo De Troya De La Tabacalera Philip Morris - Coltabaco. Cuestion Publica. 27 May 2020: Available at: <https://cuestionpublica.com/iqos-caballo-de-troya-de-la-tabacalera/>. Accessed 13 July 2022.
23. Crosbie E, Sebrie EM, Glantz SA. Tobacco Industry Success in Costa Rica: The Importance of Fctc Article 5.3. *Salud Publica Mex* 2012;54:28-38.
24. Severini L, de Figueierdo B, Severini G, et al. New Tobacco and Nicotine Legislative Bills in the Americas: New Developments and Trends. *Under review* 2023.
25. Crosbie E, Sebrie EM, Glantz SA. Strong Advocacy Led to Successful Implementation of Smokefree Mexico City. *Tob Control* 2011;20:64-72.
26. Bhatta D, Crosbie E, Bialous S, et al. Tobacco Control in Nepal During a Time of Government Turmoil (1960-2006). *Tob Control* 2019.
27. Stoklosa M, Cahn Z, Liber A, et al. Effect of Iqos Introduction on Cigarette Sales: Evidence of Decline and Replacement. *Tob Control* 2020;29:381-387.
28. Crosbie E, Eckford R, Bialous S. Containing Diffusion: The Tobacco Industry's Multipronged Trade Strategy to Block Tobacco Standardised Packaging. *Tob Control* 2019;28:195-205.
29. Crosbie E, Sosa P, Glantz SA. Defending Strong Tobacco Packaging and Labelling Regulations in Uruguay: Transnational Tobacco Control Network Versus Philip Morris International. *Tob Control* 2018;27:185-194.
30. Gilmore AB, Fooks G, Drope J, et al. Exposing and Addressing Tobacco Industry Conduct in Low-Income and Middle-Income Countries. *Lancet* 2015;385:1029-43.
31. Crosbie E, Bialous S, Glantz SA. Memoranda of Understanding: A Tobacco Industry Strategy to Undermine Illicit Tobacco Trade Policies. *Tob Control* 2019;28:e110-e118.

Manuscrito (original en inglés) recibido el 22 de diciembre de 2023. Aceptado para publicación, tras revisión, el 2 de enero de 2024.