

ENTRE LA REGULACIÓN DE NICOTINA QUE SALVA VIDAS O LA ANTIGUA PROHIBICIÓN QUE CONDENA A LA MUERTE

Análisis de los dos proyectos de ley en Colombia sobre regulación productos de administración de nicotina sin combustión

Julio 2021

Plataforma Nicotina: Reducción de Riesgos y Daños

María Alejandra Medina
Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales
Magister en Responsabilidad Social y Sostenibilidad

Colombia tiene la oportunidad de estar a la vanguardia y lograr mejores resultados de salud pública y sociales al tomar la mejor vía regulatoria para los productos de administración de nicotina sin combustión. Esto se logra a partir de un proceso de toma de decisiones riguroso, que represente beneficios para toda la población – fumadores, usuarios adultos de nicotina, población no fumadora, así como niños, niñas y adolescentes–, que parta de un análisis de las oportunidades y las lecciones aprendidas de las experiencias internacionales para encaminar la salud pública a las medidas más efectivas, integrales, innovadoras y adaptadas al nuevo contexto de consumo y de disposición de alternativas de riesgo reducido.

Actualmente en el país no existe una norma que regule estos productos (Cigarrillos Electrónicos, Productos de Tabaco Calentado, SNUS, Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina), su importación, comercialización, distribución o consumo en el país; sin embargo, estos se encuentran en el mercado colombiano desde hace más de seis años. Tenemos tres caminos, el primero no hacer nada y dejar que el mercado regule la producción, venta y consumo como ya ocurrió con el cigarrillo y el alcohol en el pasado con graves consecuencias para la salud que hoy conocemos, por otro lado, podemos regular de manera estricta con un balance entre la protección de los niños, niñas o adolescentes y la necesidad de información veraz y objetiva para los adultos, por ultimo, podemos prohibir de manera tajante y enfrentarnos al oscuro escenario que nos presentan las sustancias ilegales por haber sido prohibidas de manera absoluta.

Tampoco existe una regulación que incorpore el enfoque de reducción de riesgos y daños en el consumo de nicotina. Al negarse para el consumo de nicotina la aplicación de la política pública nacional actual de reducción de riesgos y daños aplicable a otras sustancias legales e ilegales, se “condena a las personas fumadoras, que no pueden o no quieren cesar el consumo, a morir de cáncer y sobre todo, a desconocer las alternativas basadas en la evidencia científica para escoger libremente la forma de mejorar su calidad de vida”¹.

¹ Corporación Acción Técnica Social, Asovape, Plataforma ‘Nicotina: Reducción de Riesgos y Daños’ y ARDT Iberoamérica. (mayo, 2020). Comunicado a la opinión pública.

A pesar de varias exigencias de regulación por parte de actores públicos y privados, y algunos proyectos y debates pasados, esta regulación aún no se ha definido. Esto ha sido por la falta de voluntad política, la falta de información frente al tema, la ausencia de espacios de participación para involucrar todos los interesados en este debate, la falta de representación efectiva de los usuarios y las barreras de intereses políticos para adoptar un enfoque integral innovador, entre otros factores.

Estamos a tiempo de poder dar un debate amplio; participativo; informado; incluyente y no estigmatizante; basado en la evidencia multidisciplinar y no en el miedo, la prohibición o la desinformación; cumpliendo con la incorporación de avances científicos y legales en la regulación que surta en la adopción de medidas proporcionales, efectivas, integrales e innovadoras.

¿Por qué regular los productos de administración de nicotina sin combustión o de riesgo reducido?

Frente a esta ausencia de regulación, y la falta de datos actualizados y sistemáticos en el país sobre su consumo, mucho se ha especulado sobre ello. ¿Qué está pasando y cuál es la tendencia en el uso? ¿Quiénes están consumiendo estos productos? ¿Qué dispositivos se están usando por los colombianos? Hasta este año, se conocieron datos nacionales en la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2019 (ENCSPA)², a partir de esta encuesta, se puede concluir que los cigarrillos electrónicos o vapeadores aparecen con fuerza en los últimos cinco años al posicionarse como la cuarta sustancia de más uso para 2019. De acuerdo con el DANE, “el consumo de cigarrillos electrónicos o vapeadores con nicotina se ha presentado como una **alternativa** al consumo de tabaco o cigarrillo tradicional”³. Por otro lado, según la encuesta el promedio de edad de consumo de estos dispositivos es de 23 años, es decir, la evidencia demuestra que en Colombia no es un producto consumido ampliamente por niños, niñas o adolescentes cómo diferentes actores han querido hacer creer a los reguladores, sino por el contrario y como lo dice el mismo gobierno, es una alternativa para personas fumadoras muy por encima de la mayoría de edad.

Es así como múltiples actores, a pesar de no estar de acuerdo en diferentes aspectos hasta el momento, coinciden en la necesidad de regular. Para el consumo de sustancias psicoactivas, incluido el consumo de nicotina, se ha documentado suficiente la necesidad de regulación de estos mercados y los impactos y riesgos de no hacerlo.

El consumo de estos productos es una realidad que ha llegado a Colombia, pero es claro que no se trata de regular por regular. De hecho, es un llamado a llegar a acuerdos entre las

² DANE y Ministerio de Justicia. (agosto 2020) Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (ENCSPA) 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/encuesta-nacional-de-consumo-de-sustancias-psicoactivas-encspa>

³ Ibídem.

diferentes partes para contribuir a objetivos comunes de una forma innovadora y regular bajo la mejor estrategia. “Los cigarrillos electrónicos son solo uno de los muchos productos de riesgo reducido disponibles en el mercado internacional, y es probable que la tecnología continúe desarrollándose. Aunque estos productos tienen diferentes perfiles de riesgo, la evidencia hasta ahora sugiere que estos productos son significativamente menos dañinos que fumar”⁴. Si bien son alternativas para quienes no pueden o no quieren dejar de fumar, un entorno normativo de medidas principalmente punitivas o restrictivas contra los fumadores restringen el acceso, lo que trae consecuencias graves en términos de salud pública.

Es la oportunidad para que Colombia considerando que *“Los cigarrillos electrónicos, y otros sistemas de entrega de nicotina, ofrecen, pues, un vasto potencial de beneficios para la salud, pero para maximizar esos beneficios, mientras se minimizan los daños y riesgos para la sociedad, se requiere de una regulación apropiada, un monitoreo cuidadoso y un buen manejo del riesgo. Sin embargo, la oportunidad de usar este potencial en una política de salud pública, complementando políticas integrales de control del tabaco existentes, no se debe desaprovechar.”*⁵

Es hora de adoptar un enfoque ético, integral, compasivo y humanitario que reduzca el daño del tabaquismo y a la vez respete las diversas preferencias de los fumadores.

¿Cuáles son las opciones de política que se han optado a nivel internacional para regular los productos de administración de nicotina sin combustión o de riesgo reducido?

En Colombia, se han radicado ante el Congreso de la República varias iniciativas legislativas para regular estos productos. Sin embargo, el tema no se ha debatido lo suficiente y se ha hecho creer que solo existe una forma de abordar el consumo de tabaco y de nicotina: regular mediante la extensión del mandato y las estrategias de la Ley Antitabaco a todos los productos de consumo de nicotina.

Esta posición ha desconocido que a nivel mundial se empiezan a trazar objetivos a largo plazo respecto al consumo de tabaco, a partir de nuevas estrategias basadas en la reducción de riesgos y daños y regulación específica como producto de consumo humano. Por ejemplo, el gobierno de Nueva Zelanda⁶ se ha fijado el objetivo de que en 2025 menos del 5% de los neozelandeses sean fumadores. Esto se logrará mediante el mejor apoyo posible para dejar de fumar. Desde octubre de 2017, el Ministerio de Salud emitió una declaración de posición en la que decía que considera que los productos de vapeo tienen el potencial de contribuir

⁴ New Zealand Initiative. (2020). Smoke and Vapour: The Changing World of Tobacco Harm Reduction. Disponible en: <https://www.nzinitiative.org.nz/reports-and-media/reports/smoke-and-vapour-the-changing-world-of-tobacco-harm-reduction>

⁵ McNeil, A., Brose, L. S., Calder, R., Hitchman, S. C., Hajek, P., & McRobbie, H. (2015). E-cigarettes: an evidence update. A report commissioned by Public Health England. Public Health England, 111, 14-15.

⁶ Smokefree Aotearoa 2025. (2019). What is Smokefree 2025? Disponible en <https://www.smokefree.org.nz/smokefree-in-action/smokefree-aotearoa-2025>

al objetivo de *Smokefree 2025* y podrían interrumpir las importantes desigualdades que están presentes.

En este contexto de ausencia de regulación, desde el 2018, el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud -IETS⁷ hizo una revisión de literatura y evidencia, y sistematizó cuatro opciones de política para Colombia para abordar la problemática de la regulación del uso de los sistemas electrónicos con o sin dispensación de nicotina y similares

- Opción 1: Regulación como productos sucedáneos del tabaco, en el marco de la legislación vigente: es decir, regulación a través de la Ley 1335 de 2009.
- Opción 2: Regulación como medicamentos para cesación tabáquica: de ser así, estos dispositivos deberán contar con registro INVIMA como medicamento para su comercialización en el país y tendrán que establecerse los requerimientos propios que se deberán cumplir para su uso (sitios de venta, venta bajo fórmula médica, entre otros). Sin embargo, esto no aplica en la medida en que los productos no se autodenominan “tratamiento del tabaquismo en fumadores”.
- Opción 3: Regulación específica como producto de consumo humano.
- Opción 4: Prohibición total para la fabricación, exportación, importación, comercialización, uso, consumo, publicidad, promoción o patrocinio en Colombia.

El IETS⁸, en el *policy brief*, indica que la evidencia científica muestra que las alternativas más implementadas son la opción 1 y la 3. De 68 países estudiados a 2016, el 26% tiene una regulación específica como producto de consumo humano. Sin embargo, esta tendencia parece estar intencionalmente ignorada por actores que quiere mantener la Ley Antitabaco como única medida para combatir uno de los principales factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles, el consumo de tabaco combustible.

¿Cuál es la regulación se está debatiendo en Colombia?

En este momento se debate entre dos proyectos de ley en el Congreso de la República la regulación de los productos de administración de nicotina sin combustión o de riesgo reducido. Por un lado, **el Proyecto de Ley 39 de 2020 de Senado (PL 39)**, busca modificar la Ley 1335 de 2009 – Ley Antitabaco – para regular los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), Productos de Tabaco Calentado (PTC) y extender las estrategias de esta Ley.

Por otro lado, el **Proyecto de Ley 493 de 2020 Cámara (PL 493)**, tiene como objeto regular “el consumo de nicotina, independientemente del método o dispositivo que se emplee para su consumo, así como implementar la política pública de reducción de riesgos y daños en relación con el consumo de nicotina”.

⁷ IETS. (2018). Opciones en Colombia para la regulación del uso de sistemas electrónicos con o sin dispensación de nicotina: un resumen de evidencias para política. Disponible en: https://www.iets.org.co/Archivos/3/Policy_brief_version_corta.pdf

⁸ Ibídem.

La propuesta contenida en el proyecto (PL 39) ya había sido presentado en la legislatura pasada, sin embargo, no surtió su trámite legislativo completo, por lo que fue archivado. Entre las lecciones aprendidas de los trámites anteriores a este enfoque de regulación, fue la falta de debate suficiente en cada una de las sesiones de aprobación, así como la falta de inclusión de la población usuaria y expertos de otras disciplinas en la discusión de los diferentes proyectos. Situación que no debe repetirse, toda vez que la legitimidad, la innovación pública y la participación democrática se basa en el diálogo multiactor y la inclusión de la evidencia en la toma de decisiones.

A continuación, presentamos un análisis comparativo de ambos proyectos de ley, así como nuestra posición frente a las aproximaciones de ambas iniciativas regulatorias frente al consumo de nicotina.

- ***Enfoque de salud pública***

Los proyectos de ley tienen una diferencia sustancial en su enfoque de salud pública. Por un lado, el PL 39 de Senado da continuidad a las mismas estrategias de prevención y cesación del consumo y barreras en el acceso para usuarios de nicotina, a pesar de sus ya conocidas restricciones. Al mismo tiempo se concentra en los productos y en barreras relacionadas con la comercialización, impuestos, etiquetado, patrocinio; asuntos importantes, pero con una relevancia reducida en medidas de impacto directo a la salud pública. Medidas en las que su efectividad se ve limitada frente a las personas que deciden continuar su consumo, o no pueden dejar de hacerlo.

Por otro lado, el PL 493 de Cámara aborda la regulación desde una perspectiva más allá del producto, parte de la evidencia y la efectividad de la reducción de riesgo y daño, y la trae al consumo de nicotina. De hecho, de convertirse en Ley, definiría el enfoque reducción de riesgos y daños en tabaco como acciones de salud pública integrales. En este sentido, también tiene en algunos aspectos, una mirada diferenciada de los productos, como alternativas al consumo de tabaco combustible, e intenta incluir algunos factores asociados a los usuarios, apuntándole así a objetivos y resultados de salud pública de más largo plazo, incluyendo un enfoque de derechos humanos y mejoras en la calidad de vida de los usuarios. Asunto que ni siquiera discute o aborda el PL 39 de Senado, omisión que no garantizaría los derechos a la información, a la salud y a la participación de los usuarios de nicotina.

Mientras que el PL 493 de Cámara es innovador en América Latina al disponer, por ejemplo: “mecanismos necesarios para garantizar la participación amplia y suficiente de las personas consumidoras de nicotina ya sea por combustión o sin esta, en el diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos enfocados en la prevención, reducción de riesgos y daños, y cesación del consumo”. Incluso la propuesta del PL 493 de Cámara, articula la regulación con medidas como los Planes de Salud, y el rol de la reducción de riesgo y daño en el cumplimiento de los objetivos y metas de estas.

Las políticas públicas actuales, enfocadas en el control del tabaco, deben complementarse con las nuevas políticas que promueven la transición de cigarrillos a alternativas de nicotina menos riesgosas. Es así como “una estrategia regulatoria debe adoptar un enfoque equilibrado para garantizar la seguridad del producto, permitir y alentar a los fumadores a usar el producto en lugar del cigarrillo, y detectar y prevenir efectos que contrarresten los objetivos generales de la política de control del tabaco”⁹. La reducción de riesgos y daños es un enfoque ampliamente usado en salud pública (VIH, salud sexual y reproductiva, uso de sustancias psicoactivas) y debería convertirse en un enfoque integral en la lucha contra el tabaco¹⁰, ayudando a los fumadores a que dejen esta práctica, o tengan acceso a alternativas menos riesgosas, teniendo impactos en su salud.

- ***Población***

El PL 39 de Senado se enfoca especialmente en la población menor de 18 años y la población no fumadora. Mientras que el PL 493 incluye, la importante protección a esta población, a los adultos consumidores de nicotina posicionándolos en el centro de la regulación. Esta no es una diferencia menor entre ambos proyectos, pues al no tener el centro de la regulación las necesidades y las realidades de estas personas, los efectos de cualquier medida van a ser limitados al no atender gran parte de la población involucrada en este asunto.

Sin duda, un marco regulatorio debe incluir la prohibición de venta a menores de edad y diferentes medidas regulatorias que busquen proteger a esta población, tales como programas educativos de prevención, prohibición de máquinas expendedoras al alcance de menores de edad, uso en espacios públicos frecuentados por menores de edad y materiales de comunicación y publicidad dirigidos a menores de edad, incluidos en ambos proyectos.

Superado este debate, al ser un asunto común en ambos proyectos, es necesario resaltar como el PL 493 va más allá en términos de derechos y de regulación del mercado de estos dispositivos en beneficio de los usuarios. Este proyecto no solo incluye la participación de los usuarios de nicotina, sino que también dispone: campañas de promoción de reducción de daños para adultos fumadores que desean reducir el daño del tabaquismo o el consumo de nicotina de manera más segura; protección al consumidor y seguridad de los productos, entre otros. Es más, incluye el importante rol de profesionales de la salud, trabajadores de la comunidad, asistentes sociales, profesionales de la comunicación, educadores, así como a servidores públicos.

- ***Nicotina y diferenciación del riesgo de las vías de administración***

⁹ UK Royal College of Physicians. (2016). Nicotine without smoke, Tobacco harm reduction. Disponible en <https://www.rcplondon.ac.uk/projects/outputs/nicotine-without-smoke-tobacco-harm-reduction>

¹⁰ (2018) Carta de setenta y dos especialistas de la ciencia, políticas y prácticas de la nicotina a la OMS.

El PL 39 de Senado iguala los riesgos de los nuevos productos sin combustión con el cigarrillo tradicional, lo que deriva en un impacto regulatorio gravísimo en términos de indicadores de salud y los impactos y desincentivos relacionados. Teniendo en cuenta lo anterior, las medidas regulatorias subyacentes al cigarrillo y a los productos de tabaco combustionado no deberían aplicarse de igual manera a las alternativas que entregan nicotina sin combustión. Por lo contrario, se debería diseñar un marco regulatorio diferenciado que respalde y promueva el cambio de los fumadores adultos a alternativas que representan un riesgo inferior en su salud, así como continuar con la implementación de programas y políticas que apoyan el abandono del hábito de fumar y prevengan la iniciación.

Aplicar el mismo marco regulatorio de cigarrillos a productos que entregan nicotina sin combustión puede limitar la capacidad de convencer a los fumadores adultos a migrar a alternativas de nicotina menos riesgosas. Incluso, algunos expertos en salud pública consideran que esto únicamente prologaría innecesariamente la epidemia del tabaquismo. Expertos en salud de la Universidad de Harvard lo han dicho, “cuando los cigarrillos electrónicos están regulados igual que los productos de tabaco, la gente llega a la conclusión que son igual de peligrosos. No se dijo, pero no fue necesario. La gente hace esa suposición y nadie trata de disuadirlos de ello”¹¹.

Es así como el PL 493 hace una clasificación más extensiva de los diferentes productos de administración de nicotina sin combustión o de riesgo reducido, e incluso les apuestan a definiciones propias que permiten incluir las futuras innovaciones y nuevos productos en este creciente sector. Esto lo que permite, tanto para los usuarios como para el Estado, es tener una norma que no se quede obsoleta ante los cambios en las vías de administración de nicotina. Ahora bien, esta diferenciación se refleja en la adopción del principio de proporcionalidad en medidas como la atención al consumo de nicotina, campañas, empaquetado y etiquetado, entre otras. Sin embargo, es necesario revisar que se aplique adecuadamente la diferenciación y la proporcionalidad en todas las medidas, pues no diferenciar los productos frente al cigarrillo tradicional conduce a impactos regulatorios negativos.

- ***Suministro de información***

Teniendo en cuenta que los productos que entregan nicotina sin combustión son sustancialmente diferentes a los cigarrillos y a otros productos de tabaco que se combustionan, las medidas regulatorias referentes a la comunicación con los usuarios deben variar sustancialmente. A través de la comunicación, tanto los fabricantes y vendedores, como los profesionales en salud y los profesionales de la reducción de riesgos y daños, deben brindar información factual y veraz de los productos, incluyendo cómo funcionan, cuáles son sus riesgos y daños, cuáles son las recomendaciones de uso, para quién están diseñados y, sobre todo, para quién no están diseñados.

¹¹ The E-Cig Quandary. Special Report by Michael Blanding, Boston-based journalist and author, and Madeline Drexler, editor of Harvard Public Health.

Las políticas públicas no deben restringir la capacidad de los ciudadanos de ejercer sus libertades fundamentales para tomar decisiones, y aún más si estas pueden tener efectos significativos sobre el riesgo en su salud individual. Por lo anterior, los fumadores adultos tienen derecho a tener acceso e información sobre productos que representan una mejor opción que los cigarrillos y para tal fin, es indispensable permitirles a los fabricantes y vendedores usar canales de comunicación que son relevantes para los usuarios.

Sin embargo, el derecho a la información para usuarios adultos de nicotina se ve por completo restringido en el PL 39 de Senado. Restringir excesivamente la comunicación sobre estas alternativas limita una comunicación clara con los fumadores y usuarios adultos y su misma comprensión y aceptación frente al tema. Como resultado, desalienta el cambio y ocasiona consecuencias negativas en salud pública, pues reduce el número de fumadores adultos que migran a estos productos. Del mismo modo, las restricciones excesivas en promoción, publicidad y patrocinio aplicadas a estas alternativas impactan directamente su competitividad frente a los cigarrillos, protegiendo así el mismo mercado actual de productos convencionales y su misma demanda.

Es por ello por lo que el PL 493 reglamenta unos primeros pasos innovadores y proporcionalmente teniendo en cuenta el perfil de riesgo de cada producto. El Proyecto establece lineamientos de que tipo de comunicación e información debe darse principalmente a las autoridades. Así como disposiciones de promoción, publicidad y patrocinio alineadas con dicha escala de riesgo y con enfoques diferenciales dependiendo el tipo de población al que va dirigido.

Algunos países, como los de la Unión Europea y Estados Unidos, ya han establecido medidas regulatorias diferenciadas para cada categoría. Sin embargo, es necesario revisar que los informes, la actualización de evidencia, la investigación y **la educación no se centralice en el Ministerio de Salud, pues es bien conocido que estas acciones superar su capacidad y no es el actor idóneo para darle difusión a la información, cuando el objetivo principal es que llegue a la población y sobre todo a los usuarios de nicotina.** Es así como se debe aclarar en este PL los canales de comunicación con el usuario e involucrar a diferentes actores para que se haga efectiva y logre los objetivos de salud potenciales de la estrategia de reducción de riesgos y daños.

- ***Vigilancia y control, más investigación***

En el marco del PL 493 se establece una ruta más clara de investigación sobre los riesgos para la salud pública de los productos de administración de nicotina sin combustión en comparación con el uso de los productos de tabaco combustibles y basados en evidencia científica completa y actualizada. Esta investigación permitirá trazar mejores indicadores de uso, y así ajustar los programas de salud pública que atiendan a la realidad colombiana. Asimismo, permitirá hacer un control y una vigilancia específica a estos productos que

proteja tanto a niños, niñas y adolescentes, población no fumadora y exfumadora, como a adultos usuarios de nicotina.

Mientras que el PL 39 de Senado, al juntar toda esta información con la de consumo de tabaco, limita los análisis y los ajustes regulatorios que se requieran para obtener mejores resultados de salud pública. Así como hacer la debida vigilancia y control se va a ver truncada ante un mercado que en varios aspectos se diferencia sustancialmente del cigarrillo tradicional. **La Defensoría del Pueblo, en la revisión del cumplimiento del Convenio Marco para el Control del Tabaco, ya ha señalado que el Ministerio de Salud, como entidad líder del cumplimiento de estas medidas, carece de capacidad técnica e institucional para avanzar en términos de investigación.**

- ***Innovación e investigación de vías de administración de riesgo reducido***

El PL 39 de Senado, al igualar el riesgo de todos los productos como iguales, frena todo tipo de innovación, avance tecnológico e investigación en la reducción de riesgos y daños en el consumo de tabaco por parte, no solo de la industria y pequeños productores, sino del sector académico y médico. Esto niega la oportunidad presente y futura de los usuarios de nicotina de aprovechar los beneficios en su calidad de vida y su salud que puede representar el acceso a estas innovaciones. Mientras que el PL 493 reconoce que “la forma tecnocrática y política a nivel global de atender al tabaquismo mediante el CMCT-OMS es necesaria y es efectiva. No obstante, esta rigidez genera mucha resistencia a implementar cambios estratégicos motivados por la innovación tecnológica. Todos estos factores pueden obstaculizar la misión del CMCT-OMS: el mejoramiento de la salud pública al erradicar al tabaquismo”.

Los legisladores deberían ser conscientes y cuidadosos de evitar las dañinas consecuencias de la regulación excesiva de estos productos en el marco de la Ley Antitabaco. Si las medidas hacen que las alternativas no combustibles a fumar sean menos accesibles, menos apetecibles o aceptables, más costosas, menos amigables con el consumidor o farmacológicamente menos efectivas, o inhiben la innovación y el desarrollo de productos nuevos y mejorados, entonces tales políticas podrían causar daños al perpetuar el consumo del cigarrillo¹², pero además, en generan un mercado alterno, paralelo e ilegal con todas las consecuencias nocivas para la salud, la seguridad y la evasión fiscal que ya conocemos en contextos de extrema prohibición.

La ausencia de una regulación diferencial y proporcional representa múltiples riesgos

- Invisibilización de la población que consume nicotina, que existe independientemente a la prohibición o restricción de estos medios de suministro de nicotina. No se le atiende con oferta pública como lo son servicios de salud, información, protección de derechos, participación, programas de prevención, programas de reducción de riesgos y daños, entre otros.

¹² (2018) Carta de setenta y dos especialistas de la ciencia, políticas y prácticas de la nicotina a la OMS.

- Negación o imposición de barreras a su acceso, negando la oportunidad a millones de personas de mejorar su calidad de vida, prevenir enfermedades y muerte prematura. A la vez, las barreras niegan su derecho a la salud.
- Exposición a los usuarios de estos dispositivos a mercados negros o informales, en los que no hay certeza de la calidad y la seguridad de los productos. Aumentando así el riesgo en la salud y la seguridad en los consumidores. Incluso, estos mercados negros o informales exponen a niños, niñas y adolescentes, ante la falta de normas que reglamenten este tipo de malas prácticas en la comercialización y distribución.
- Desincentivos a la investigación, la generación de nuevo conocimiento evidencia y datos en torno a las formas de riesgo reducido para el consumo de nicotina. Estos desincentivos resultarán en altos costos en términos de salud pública, dado que deja la solución de este asunto en manos del clásico abordaje de la Ley Antitabaco, que tiene un límite en su impacto.
- Restringe la difusión de información clara y oportuna, principalmente para usuarios. Impide que los usuarios de nicotina conozcan la información sobre los diferentes medios de administración de nicotina, lo cual limita su toma de decisiones y conocimiento sobre alternativas para gestionar los impactos de sus consumos.
- Restringe el monitoreo y seguimiento de datos por parte de las instituciones estatales y de salud.
- Refuerza la estigmatización y persecución, tanto de las autoridades como de la sociedad, hacia las personas usuarias de estos productos.

Y dónde están las campañas de prevención y educación

“Según información suministrada por Nubia Esperanza Bautista Bautista, Subdirectora de Enfermedades no Transmisibles del Ministerio de Salud, indica que “frente a la evolución de los recaudos a través de los años, se puede evidenciar que entre 2005 y 2016 el recaudo promedio por el impuesto fue COP 424 mil millones. Para 2017 el recaudo incrementó en 35% en comparación con 2016, esto está explicado por el incremento del impuesto realizado a través de la Reforma tributaria de 2016 (Ley 1819). A partir de 2017 y hasta 2019 se observa un incremento en los niveles de recaudos, con un promedio de COP 1,033 millones.” No obstante, frente al aumento en el recaudo de impuestos por tabaco, cuya principal inversión debe ser para la prevención, educación y desarrollo de programas para prevenir el consumo de tabaco”¹³.

El Ministerio de Salud y el gobierno nacional en general, ha enfocado sus esfuerzos en restringir y prohibir acciones de consumo de tabaco, más no en prevenir o educar a las futuras generaciones para evitar el contacto con estas sustancias. Desde el año 2016 no se realiza una campaña masiva de alto impacto, en el año 2019 se redujo a un comercial de televisión y en el año 2020 no se realizó ninguna acción pese a recibir más de 1 billón de pesos en impuestos de las tabacaleras. En este sentido y en ausencia de estas estrategias de

¹³ <https://www.acciontecnicasocial.com/en-el-diamundialsintabaco-se-olvido-la-educacion-a-cambio-de-la-persecucion-la-prevencion-debe-ser-la-prioridad/>

prevención y educación a los dos proyectos de ley les hace falta exigir la obligatoriedad de realización de campañas anticipatorias de prevención y educación no solo para niños, niñas y adolescentes, sino también para personas adultas ya fumadoras que se acercan a los dispositivos electrónicos.

Conclusión

Los productos de administración de nicotina sin combustión o de riesgo reducido representan una oportunidad de salud pública para mejorar la vida de las personas que usan productos combustibles y no pueden o no quieren dejar de consumir nicotina. En este sentido, la regulación no debe obstaculizar el acceso a productos de riesgo reducido al igualarlos a los cigarrillos tradicionales. Sus riesgos son sustancialmente diferenciados, por lo que igualarlos traerá consecuencias no esperadas o contraproducentes en términos de derecho a la salud, indicadores de salud, derechos humanos, innovación, investigación, información, entre otros.

Por el contrario, una regulación diferenciada, como lo propone una de las iniciativas en curso, podría mejorar no solo la vida de los usuarios de nicotina, sino que permitiría un seguimiento y vigilancia a la calidad y distribución de los productos. A su vez, incluye un enfoque de información y comunicación precisa de los riesgos y los posibles beneficios de estos productos como una alternativa cuando la cesación no resulta efectiva, especialmente para abordar la percepción errónea de que los productos de riesgo reducido son tan dañinos o más dañinos que fumar. Este proyecto de ley, que plantea una regulación diferenciada, equilibrada e integral también garantiza que las mejoras en la tecnología, la aceptabilidad del consumidor y la eficacia de los productos de riesgo reducido están fácilmente disponibles a medida que se desarrollan.

No obstante, en la discusión de este proyecto de ley, es necesario que se revisen diferentes disposiciones que se mantienen iguales a las de cigarrillo tradicional, y que, de no hacer un riguroso análisis prospectivo de los impactos regulatorios, podría minimizar los impactos y la efectividad de la reducción de riesgos y daños en nicotina.