

Translation of: Smith EA, Malone RE. An argument for phasing out sales of cigarettes. *Tobacco Control* 2020;29:703-708. doi:10.1136/tobaccocontrol-2019-055079

SPECIAL COMMUNICATION

Un argumento para eliminar gradualmente las ventas de cigarrillos

Elizabeth A Smith, Ruth E Malone

Social and Behavioral Sciences, University of California San Francisco, San Francisco,
California, USA

Correspondence to: Dr Elizabeth A Smith, Social and Behavioral Sciences, University of
California San Francisco, San Francisco, CA 94143, USA; libby.smith@ucsf.edu

Received 27 March 2019

Revised 21 August 2019

Accepted 26 August 2019

Published Online First 21 September 2019

RESUMEN

Los éxitos del control del tabaco en algunos países y localidades han llevado a discusiones sobre el fin de la epidemia del tabaco, a menudo llamado el "fin del juego" ("endgame" en inglés). En este documento, recomendamos articular el objetivo del fin del juego como la eliminación gradual de las ventas de cigarrillos, un objetivo que una vez se llamó "impensable".

Desarrollamos una lógica y una argumentación para terminar con la venta de cigarrillos con la intención de llevar la discusión más allá de la "Prohibición", proponiendo un enfoque que apela a los estándares de protección del consumidor y sugiriendo que el esfuerzo sea liderado por comunidades de baja prevalencia. Si bien la eliminación gradual de los cigarrillos no sucederá en todas partes a la vez, y puede desarrollarse de manera diferente a lo largo de varias líneas, argumentamos que el enfoque de eliminación gradual que proponemos reducirá la probabilidad de las consecuencias negativas que a menudo se predicen con dicha política. Seguir permitiendo las ventas generalizadas del único producto de consumo más mortífero de la historia es un fallo de salud pública que debe abordarse.

La idea de desarrollar un plan de “fin del juego” para el tabaco ha involucrado a investigadores y defensores de la salud pública durante la última década.¹⁻⁴ Varios países han establecido objetivos de fin del juego.⁵⁻⁹ El encuadre de fin del juego ha alentado a los defensores a ir más allá de una lucha continua para “controlar” el impacto del tabaco al imaginar que un punto final - un resultado específico y medible que marca el final de la epidemia del tabaco - es posible en el futuro previsible, y comenzar a desarrollar estrategias para lograrlo.^{2-4,10,11}

Aunque el término “fin del juego” se usa ampliamente, su definición sigue siendo ambigua. Hay poco consenso sobre si se necesitan nuevas políticas, más allá de la implementación plena y efectiva de las medidas solicitadas por el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT).¹² También existe una variabilidad en los objetivos que los países han establecido. Por ejemplo, Finlandia ha establecido un objetivo de menos del 5% de prevalencia diaria de consumo de tabaco para 2030.^{6,13} Los canadienses recientemente discutieron un objetivo de fin del juego de “menos del 5 [% de prevalencia] para 2035.”⁵ El objetivo de Dinamarca es: “ninguno de los niños nacidos hoy fumando en 2030.”⁹

No es sorprendente que haya cierto escepticismo con respecto al fin del tabaco. Las políticas más innovadoras del control del tabaco se consideraron inicialmente poco prácticas, imposibles o extremas antes de convertirse en características estándar del panorama de las políticas. Además, todos los que hoy trabajan en el control del tabaco nacieron en el “siglo de los cigarrillos;”¹⁴ por lo tanto, nadie que esté vivo ha experimentado una época que los productos comerciales de tabaco no se vendieran de manera ubicua (excepto quizás recientemente en Bután, que prohibió la venta y producción de tabaco).¹⁵ Estas circunstancias hacen que imaginar un final sea especialmente desafiante. En este documento, sostenemos que la finalización de la

venta de cigarrillos, liderada por jurisdicciones con una prevalencia de tabaquismo ya baja, debe articularse públicamente como el objetivo del punto final. Poner fin a las ventas de cigarrillos, ampliamente reconocido como el producto de consumo más mortal en el mercado, promovería la salud pública al tratarlos como muchos otros productos (inseguros).

Como un oligopolio global, la industria del tabaco tiene suficiente dinero para influir en los formuladores de políticas y crear instituciones sociales, políticas y científicas para actuar en su nombre. Estas actividades han creado la situación actual, en la que las jurisdicciones luchan por conceptualizar un régimen de política viable para poner fin a la epidemia del tabaco. El hecho de que incluso los defensores del control del tabaco, que entienden la devastación que ha causado el tabaco, a menudo desestiman la idea de terminar con la venta de cigarrillos como ingenua, inviable o imprudente, sugiere cuán profundamente normalizadas permanecen aún las ventas de cigarrillos. Si bien no subestimamos la magnitud del esfuerzo requerido para finalizar la venta de cigarrillos a gran escala, la falta de voluntad para nombrarlo como un objetivo hace imposible alcanzarlo.

Definimos el punto final como la terminación de las ventas de cigarrillos y productos con combustión similares (por ejemplo, puros pequeños), porque en la mayoría de los países son responsables de la mayor parte de la morbilidad y mortalidad causadas por el tabaco. También siguen siendo la mayor fuente de ganancias y poder de la industria tabacalera. El lugar en el fin del juego de otros productos aparentemente menos peligrosos (como los productos de tabaco sin humo con bajo contenido de nitrosamina, los productos de tabaco calentado y los cigarrillos electrónicos) puede variar según la jurisdicción, como discutimos a continuación. Aquí discutimos la evidencia que sugiere que poner fin a la venta de cigarrillos será un enfoque efectivo para el fin del juego, y proponemos una lógica y una argumentación para la eliminación

gradual las ventas de cigarrillos que van más allá del tropo narrativo "La prohibición no funciona".

Evidencia para eliminar gradualmente las ventas de cigarrillos

Aunque el resultado de las nuevas políticas siempre es incierto, la evidencia sugiere que la eliminación de los cigarrillos del mercado provocaría que menos personas fumen. Una mayor densidad de tiendas de tabaco se asocia con una mayor probabilidad de que los menores de edad¹⁶ y adultos,¹⁷ inicien el hábito de fumar, y vivir cerca de las tiendas de tabaco se asocia con intentos fallidos de dejar de fumar.^{18,19} La evidencia emergente también sugiere que la reducción de los minoristas de tabaco está asociada con una disminución en la compra del paquete de cigarrillos.²⁰ En los Estados Unidos, las promociones en el punto de venta son los anuncios de tabaco más visibles; eliminar tales promociones (como ocurriría si se terminaran las ventas) también están asociados la reducción de las probabilidades de fumar regularmente entre los adultos²¹ y adolescentes.²² Poner fin a las ventas de cigarrillos también tendría un poderoso impacto secundario: desnormalizar aún más la industria del cigarrillo. La desnormalización de la industria tabacalera se asocia con una menor prevalencia de tabaquismo entre los jóvenes y adultos jóvenes, una reducción en el inicio del tabaquismo entre los jóvenes y mayores intenciones de dejar de fumar.²³

El fin del juego y la seguridad de los productos de consumo.

La idea de abolir la venta de cigarrillos con frecuencia suscita inquietudes (al menos en el contexto de Estados Unidos) sobre la Prohibición del alcohol y los diversos problemas que la acompañaron.²⁴ Pero la Prohibición no es el único paralelo histórico y retórico; se pueden recurrir a otras leyes y normas para dar forma a la comprensión de terminar con la venta de

cigarrillos. En 1985, las Naciones Unidas adoptaron por unanimidad directrices para la protección del consumidor. La directriz sobre seguridad física establece que “los gobiernos deberían adoptar o alentar la adopción de medidas apropiadas. . . para garantizar que los productos sean seguros para un uso previsto o normalmente previsible.”²⁵ Más allá de estas pautas, en el siglo XX muchos países desarrollaron leyes y regulaciones más específicas destinadas a proteger al público. En los países con las compañías multinacionales de tabaco más grandes (es decir, los Estados Unidos, el Reino Unido, Japón y las naciones de la Unión Europea), ahora se da por sentado que los automóviles se someten a pruebas de choque antes de ser vendidos, los fabricantes y procesadores de alimentos están obligados a los estándares de higiene y los medicamentos se someten a ensayos clínicos para establecer la seguridad y la eficacia. Los productos de consumo legales que se consideran peligrosos se retiran regularmente del mercado, como los juguetes que presentan riesgos de asfixia para los niños; lotes de alimentos procesados contaminados; o componentes individuales de productos complejos (por ejemplo, baterías; bolsas de aire) que funcionan incorrectamente. Los fabricantes o minoristas a veces recuerdan productos que parecen funcionar mal, incluso sin lesiones reportadas. En su mayor parte, los consumidores suponen que los productos ofrecidos para la venta son razonablemente seguros.

Además, los profesionales del control del tabaco están utilizando estándares de derechos humanos. La Declaración de Ciudad del Cabo del 2018 sobre los derechos humanos y un mundo libre de tabaco determina que "la fabricación, comercialización y venta de tabaco son incompatibles con el derecho humano a la salud", y reafirma la declaración del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR por sus siglas en inglés)

que el "no desalentar la producción, comercialización y consumo de tabaco" es una "violación de la obligación de proteger" el derecho a la salud.²⁶

La extraña excepción a ambos estándares es el cigarrillo, se ha demostrado que mata a hasta dos tercios de sus consumidores de mucho tiempo^{27,28} y esencialmente no está regulado. (Las regulaciones vigentes se aplican en gran medida al empaque, la promoción o las ventas, no al diseño o contenido del producto en sí). Cuando se establecieron las agencias y leyes de protección al consumidor, a principios del siglo XX, se omitió el tabaco. El cigarrillo continuó vendiéndose incluso a medida que aumentaba la evidencia sobre sus peligros, debido al poder político de la industria.^{14,29} La Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA, por su sigla en inglés), por ejemplo, no tenía poder para regular el tabaco hasta hace poco, ya que el tabaco estaba excluido de su jurisdicción, ya que "no tiene la *intención de* afectar la estructura o ninguna función del cuerpo" (la definición de una droga).³⁰ De hecho, la industria tabacalera diseñó sus productos intencionalmente de múltiples maneras para maximizar ciertos efectos en el cuerpo, pero esto no era ampliamente conocido.³¹ Incluso ahora, una década después de la Ley de Prevención Familiar del Tabaquismo y Control del Tabaco de los Estados Unidos (FSPTCA, por sus siglas en inglés) de 2009, que le otorgó a la FDA poder regulatorio sobre los productos de tabaco, la FDA no tiene poder para eliminar estos productos mortales existentes y "protegidos" del mercado,³² por lo que no sería posible la eliminación nacional de las ventas de cigarrillos en los Estados Unidos sin una acción del Congreso, un escenario altamente improbable. Sin embargo, como discutimos a continuación, otras opciones son posibles, y por varias razones, probablemente preferibles.

El "derecho" a consumir frente al "derecho" a vender

La industria del tabaco define el tema central del control del tabaco como el derecho individual al consumo del tabaco,^{33,34} eludiendo el problema de la responsabilidad de una empresa de vender productos seguros. Este encuadre ha sido exitoso: los intentos de discutir la eliminación de los cigarrillos del mercado con frecuencia generan preguntas no sobre la ética de permitir que se vendan, sino sobre la ética de restringir la libertad del consumidor,³⁵ a pesar de las afirmaciones de la Declaración de Ciudad del Cabo y el ICESCR. Sin embargo, al menos en los Estados Unidos, está claro que no existe un "derecho legal a fumar".³⁶

Desde el punto de vista de la protección del consumidor, la mayoría de las personas no creen que las personas "necesiten", "merezcan" o "tengan el derecho" de comprar automóviles que no sean seguros para conducir, medicamentos que los envenenen o alimentos que propaguen enfermedades. La promulgación de la idea de que existe un "derecho" a comprar cigarrillos, y la caracterización de la industria como un simple conducto de esos productos, una inevitabilidad de un mercado natural, son posiblemente los aspectos más potentes, engañosos y peligrosos del poder de la industria del tabaco. El encuadre del "derecho a fumar" oscurece la obligación ética generalmente aceptada de las compañías acreditadas de vender solo productos que no causen un gran daño cuando se utilizan de la forma prevista.

Por lo tanto, planificar el fin de la venta de cigarrillos requiere comprender y desarrollar estrategias para transmitir al público que la industria del cigarrillo es un caso extremo en el panorama legal y regulatorio de la protección del consumidor, en lugar de un negocio ordinario. En términos de protección al consumidor, el objetivo es crear un campo de juego nivelado, en el que la industria del tabaco debe cumplir con las expectativas normales de seguridad del producto. Con un marco de protección a los consumidores, sigue la formulación racional de políticas: las leyes y normas que garantizan la seguridad de los productos de consumo deben

aplicarse a los cigarrillos. La política de control del tabaco podría estar realmente guiada por los principios de Ciudad del Cabo, el ICESCR y las Directrices de las Naciones Unidas.

En los Estados Unidos, los productos de tabaco están exentos de la Ley Seguridad de Productos del Consumidor (CPSA, por su sigla en inglés);³⁷ sin embargo, la Ley no impide que los estados y otras jurisdicciones promulguen normas más estrictas que las establecidas por la Ley, y a menudo lo hacen. Del mismo modo, la FSPTCA del 2009 permite específicamente que las jurisdicciones estatales o locales adopten leyes más estrictas “relacionadas con o prohibiendo la venta, distribución, posesión, exposición, acceso, publicidad, promoción o uso de productos de tabaco por personas de cualquier edad,”³² dejando la puerta abierta para que los gobiernos estatales o locales terminen con la venta de cigarrillos. La edición del 50º aniversario del Informe del Cirujano General de los Estados Unidos sobre las consecuencias para la salud del tabaquismo propone explícitamente prohibiciones estatales o locales sobre las ventas de todo tipo de productos de tabaco.³⁸

Beneficios de finalizar ventas

Terminar las ventas priva a la industria de ingresos y representa la forma más concreta de desnormalizar el producto. Igualmente importante, finalizar las ventas podría reducir la influencia de la industria en el gobierno y la formulación de políticas al desafiar su legitimidad.³⁹ Sin embargo, en particular, definir el punto final como el finalizar las ventas de cigarrillos no implica que nadie pueda usar tabaco (u otros productos de nicotina). El tabaco es un producto que se ha usado de alguna forma durante siglos y es probable que algún uso (tanto ritual como de adicción) continúe; sin embargo, sólo desde la comercialización de los cigarrillos los problemas

que causa su uso han alcanzado proporciones epidémicas^{14,31} El no esperar que las políticas logren una "prohibición" total o una prevalencia cero reconoce esto.

Los que se oponen a las propuestas de políticas de avance al fin del juego comúnmente se refieren a los mercados negros o los fracasos y las consecuencias no deseadas de la prohibición del alcohol. Pero estas objeciones, a menudo respaldada por investigaciones financiadas por la industria, generalmente asumen proporciones exageradas de comercio ilícito.⁴⁰ Además, según la Prohibición, la prevalencia del consumo de alcohol era alta, muchos usuarios percibieron que su propio uso no era problemático, y la posesión y el uso fueron criminalizados, lo que llevó a la violación generalizada de la ley y al respeto reducido de la aplicación de la ley. Por el contrario, la eliminación gradual de las ventas de cigarrillos en una jurisdicción con una prevalencia de tabaquismo ya baja (sin referencia a la posesión y el uso) es bastante diferente. Muchos fumadores ya perciben que su propio uso es problemático (por ejemplo, quieren dejar de fumar⁴¹) y, por lo tanto, es menos probable que busquen cigarrillos vendidos ilícitamente. Además, eliminar el acceso inmediato a los cigarrillos podría mejorar el éxito en la cesación, ya que los fumadores experimentan antojos más fuertes cuando esperan poder fumar en un futuro cercano.^{42,43} Si bien es probable que se produzcan algunas ventas ilegales clandestinas (ya sean locales o a través de comunidades vecinas), este tipo de actividades parece poco probable que represente un mercado negro tan sustancial que empeoraría para la salud pública más que el statu quo.

Para que la eliminación gradual de la venta de cigarrillos sea el objetivo final, no es necesario imaginar que suceda en todas partes al mismo tiempo. Por el contrario, predecimos que la finalización de la venta de cigarrillos se realizará gradualmente, jurisdicción por jurisdicción, comenzando en lugares de baja prevalencia y posiblemente respaldada por una nueva narrativa

sobre la equidad bajo los principios de protección del consumidor. Esto es particularmente cierto en los Estados Unidos, donde muchas ciudades y condados tienen la capacidad de promulgar leyes innovadoras. Esta implementación gradual de prohibiciones de ventas ciudad por ciudad, en lugar de ser un problema, podría hacer que los mercados negros genuinamente sustanciales sean menos propensos a florecer. La combinación de una base de clientes relativamente pequeña (debido a la baja prevalencia en las jurisdicciones que inician las políticas) y la modesta extensión inicial de la distancia para que los consumidores compren legalmente haría menos atractivos los riesgos involucrados en una operación altamente organizada del mercado negro.

La historia de la política de control del tabaco de los Estados Unidos sugiere que cada lugar que da este paso puede permitir que otros hagan lo mismo, y que las nuevas políticas pueden cambiar la narrativa prevaleciente sobre el tabaco. Por ejemplo, Beverly Hills, California, está poniendo fin a las ventas de cigarrillos y otros productos a partir de enero de 2021.⁴⁴ Beverly Hills tiene una población de aproximadamente 34,000 con una baja prevalencia de tabaquismo, y está rodeada por la ciudad mucho más grande de Los Ángeles. Suponiendo que implemente la ordenanza, los cigarrillos seguirán estando disponibles en áreas adyacentes. Sin embargo, otras jurisdicciones en la región ya están estudiando esta opción. Si la política se extiende (como, por ejemplo, lo hicieron las leyes de aire limpio en interiores, a pesar de los esfuerzos de la industria) una eventual política estatal que ponga fin a las ventas de cigarrillos tendría un impacto significativo en el tabaquismo, y también en la industria y su influencia política en el estado.

Acción Federal

Hay algunos indicios de que la FDA podría en algún momento pasar a implementar un estándar de producto para todos los cigarrillos vendidos en los Estados Unidos. Que obligaría a reducir la nicotina a niveles mínimos o no adictivos.⁴⁵ Dado el tiempo extenso involucrado en la

reglamentación federal, es difícil para predecir si se implementará dicha estrategia y cuándo. Sin embargo, el requisito de cigarrillos con muy bajo contenido de nicotina (VLNC por su siglas en inglés) podría funcionar en conjunto con una eliminación gradual de las ventas de cigarrillos como una estrategia complementaria, lo que hace que sea menos probable que los consumidores hagan un esfuerzo adicional para viajar a las jurisdicciones vecinas para obtener los cigarrillos VLNC menos atractivos y adictivos que todavía se venden allí. Si bien es posible un mercado negro de cigarrillos con mayor cantidad de nicotina, esa sería una posibilidad de la estrategia VLNC en sí misma, no una consecuencia directa de terminar con la venta de cigarrillos en una comunidad con una prevalencia ya baja.

Cambiando la narrativa

Lograr el fin de la epidemia del tabaco será un proceso arduo y prolongado. Pero los defensores deben estar dispuestos a declarar públicamente su objetivo. Para cualquier plan de fin de juego, la narrativa sobre la venta de cigarrillos debe cambiar para terminar con la percepción de que los cigarrillos son un producto de consumo ordinario. Más bien, la venta de cigarrillos debe caracterizarse como la venta de un producto intrínsecamente defectuoso / inseguro que cae en la misma categoría que los alimentos contaminados, el asbesto y la pintura con plomo. Estos son productos que los estados consideran demasiado peligrosos para ponerlos a disposición del público, e independientemente del costo (pérdida de ingresos tributarios/aumento de la regulación/eliminación de empleos), el gobierno los elimina del mercado.

Los defensores del control del tabaco pueden creer que ya han estado dando el mensaje claro de que los cigarrillos son demasiado peligrosos para su uso, pero al adherirse tácitamente a la idea de que las ventas de cigarrillos deben continuar, ese mensaje se ve continuamente socavado. La confusión que esto causa es expresada por los fumadores que preguntan: si los

cigarrillos son tan peligrosos, ¿por qué están legal y ampliamente disponibles para la venta? Algunos también cuestionan si aumentar los impuestos al tabaco tiene menos que ver con la salud pública y más en beneficio de las ganancias finales del estado, a expensas de los fumadores. Los defensores del control del tabaco han contribuido a esta percepción al promover los impuestos al tabaco como beneficiosos para las economías estatales, más allá de las reducciones en el consumo que producen. Estas líneas de argumento pueden dar a los defensores del control del tabaco un problema de credibilidad que los apologistas de la industria explotan.

Desafíos

Oposición de la industria

Lograr el fin de la venta de cigarrillos requerirá: tasas bajas de prevalencia del consumo de tabaco (particularmente en las jurisdicciones de adopción temprana); una conciencia entre el público de que la situación actual es legalmente anómala y éticamente inaceptable; formuladores de políticas preparados para actuar para proteger la salud pública a pesar de la oposición de la industria, la pérdida de contribuciones de la industria del tabaco a la campaña y la pérdida de ingresos fiscales por cigarrillos; y medidas de política que sean consistentes con esos valores. Se necesitarán adicionales investigaciones estratégicas legales, constitucionales, éticas, históricas, políticas y de comunicación para abogar por el fin de la venta de cigarrillos en varias jurisdicciones mientras se continúa implementando medidas "status quo" de control del tabaco. La narrativa de seguridad de los productos de consumo que discutimos es solo un enfoque para construir el caso; en diferentes lugares, diferentes narrativas (por ejemplo, derechos humanos, justicia social) pueden ser más efectivas o resonantes con las leyes y normas sociales existentes.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la industria tabacalera ya no ejerce el poder social y político que alguna vez tuvo, particularmente en los muchos lugares que discuten ideas de fin del juego. Los indicadores incluyen un reciente paso hacia la desinversión de las existencias de tabaco de grandes carteras;⁴⁶⁻⁴⁹ rechazo de revistas para publicar investigaciones financiadas por la industria tabacalera;^{50,51} rechazo de los formuladores de políticas para aceptar contribuciones de campaña de las compañías tabacaleras; y el fracaso de las iniciativas de votación patrocinadas por la industria del tabaco.⁵²

Oposición pública

Hasta el 90% de los fumadores lamentan haber comenzado⁵³ y el 70% quiere dejar de fumar;⁴¹ por lo tanto, en las áreas con baja prevalencia de fumar (<10%) más probable implementar prohibiciones de venta de cigarrillos según nuestra propuesta, la población total que potencialmente se opondría fuertemente sería aproximadamente 1-3% (es decir, el 10-30% de los fumadores que no se arrepienten de comenzar y / o no quieren dejar de fumar). Los datos de las encuestas de varias regiones y países indican que, *incluso en ausencia de campañas para terminar con la venta de cigarrillos*, la mayoría de los no fumadores (y 12-46% de los fumadores) apoyan la idea.³

Enfoques graduales versus abruptos

Normalmente, una vez que se determina que un producto no es seguro, las ventas se detienen lo más rápido posible. Sin embargo, un enfoque gradual para terminar con la venta de cigarrillos parece más factible desde la perspectiva política y de los consumidores. Un paralelo histórico es la gasolina con plomo. Al igual que con el tabaco, los fabricantes sabían durante

décadas que la gasolina con plomo era peligrosa y ocultaban ese conocimiento.⁵⁴ Aun así, la eliminación gradual de la gasolina con plomo en los Estados Unidos tomó una década.⁵⁵

Un enfoque gradual reconoce las dificultades asociadas con la eliminación de un producto ampliamente utilizado y adictivo. Sin embargo, esas dificultades no deben exagerarse. A pesar de la idea popular de que el tabaco es más adictivo que la heroína,⁵⁶ en comparación con otras sustancias adictivas, la abstinencia de la nicotina es leve. La legalidad, la ubicuidad y el bajo costo de los cigarrillos, así como la falta de consecuencias negativas visibles inmediatas para fumar, los hacen "más difíciles de dejar que la heroína", no sus efectos neuroquímicos o la gravedad de la abstinencia. En los lugares donde el control del tabaco está más avanzado, se ha producido un "ablandamiento" de la población fumadora restante, en lugar del "endurecimiento" teorizado por algunos defensores de los enfoques basados en el mercado para el fin de juego.⁵⁷ Esto significa que los fumadores restantes, aunque pueden encontrar difícil dejar de fumar, están menos interesados en seguir fumando. Dado que el 70% de los fumadores dicen que quieren dejar de fumar⁴¹, la reducción de la disponibilidad y accesibilidad de los productos puede ayudar a los fumadores al reducir las recaídas.^{42,43} La adopción de políticas rara vez ocurre rápidamente, y el debate sobre la finalización de las ventas motivaría a los fumadores para prepararse dejando de fumar. Los productos de reemplazo de nicotina (tanto farmacéuticos como comerciales) están fácilmente disponibles. En muchos lugares, los cigarrillos electrónicos u otros productos alternativos también permanecerían disponibles. Por lo tanto, sería potencialmente factible que las jurisdicciones adopten políticas con un breve período de eliminación gradual.

El enfoque previsto de jurisdicción por jurisdicción es en sí mismo gradual. Si las ciudades o los condados adoptan prohibiciones de ventas, como en el caso de Beverly Hills, es

probable que adquirir cigarrillos inicialmente solo requiera viajar a áreas cercanas, lo que resulta inconveniente en lugar de imposible. Si bien algunos podrían interpretar tales medidas como meramente "simbólicas", prácticamente todos los avances importantes en la política de control del tabaco comenzaron con medidas caracterizadas de manera similar. Por ejemplo, los esfuerzos iniciales para lograr secciones libres de humo en los restaurantes fueron, a todos los efectos prácticos, meramente simbólicos, ya que el humo todavía salía de la sección de fumar. Sin embargo, al establecer una comprensión narrativa diferente sobre los límites y los efectos del humo de segunda mano, esas primeras políticas condujeron la transición de lo simbólico a lo material.

Fuentes sustitutas de ingresos

Otra "adicción" a abordar es la de la industria del tabaco y los estados a los ingresos del tabaco (ganancias o impuestos)⁵⁸ y el poder político que los sostiene. Algunos trabajos, particularmente aquellos involucrados en la fabricación, se perderán a medida que disminuyan las ventas de cigarrillos. Sin embargo, otros pueden ser creados o modificados. En lugares con una prevalencia de tabaquismo ya baja, los minoristas deberán realizar la transición de sus modelos de negocio en cualquier caso, a medida que disminuyan las ventas de tabaco. Los minoristas, quizás con incentivos de los gobiernos, encontrarán otros productos para vender.

Poner fin a las ventas significará destetar a los estados de los ingresos fiscales del tabaco. Se puede argumentar moralmente que las necesidades como las carreteras y las escuelas no deberían depender de los ingresos de las ventas de productos letales. Sin embargo, los defensores y los encargados de formular políticas deberán planificar las fuentes de ingresos de reemplazo, planificación que de todos modos es necesaria a medida que disminuye la prevalencia del tabaquismo. A la larga, la reducción de los costos de atención médica compensará algunas

pérdidas de ingresos; a corto plazo, algunas estructuras de financiación tendrán que ser reconsideradas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el dinero gastado actualmente en cigarrillos no desaparecerá cuando ya no se vendan: se gastará en gran medida en otros productos gravados.⁵⁹

Productos alternos

A veces se consideran los cigarrillos, a diferencia de la gasolina con plomo o el asbesto, porque los sustitutos aceptables para esos productos estaban disponibles cuando se retiraron del mercado. Actualmente, con el desarrollo de los cigarrillos electrónicos y otros productos de tabaco y nicotina, hay más sustitutos para el tabaco ahumado que nunca. Los cigarrillos *son* diferentes de la gasolina con plomo y el asbesto, ya que no tienen una función útil específica del cigarrillo que deba reemplazarse. Las funciones que los fumadores anuncian o a veces reclaman los fumadores (p. Ej., Relajarse, concentrarse, ayudar a socializar) no solo son deseables para los fumadores. Parece probable que, a la larga, las funciones de los cigarrillos serán reemplazadas por otros productos y prácticas que ahora son utilizadas por los no fumadores, con productos completamente nuevos o, quizás, con otros productos de tabaco o nicotina con un perfil de daño más bajo. La naturaleza de un "sustituto aceptable" también cambia dependiendo de si el producto que se está sustituyendo todavía está disponible. Por lo tanto, aquellos que actualmente eligen cigarrillos sobre otros productos de nicotina probablemente encontrarán otros productos más "aceptables" una vez que los cigarrillos no se vendan tan ampliamente.

Eliminar versus transformar la industria del cigarrillo

Algunos sostienen que las políticas de fin de juego deben centrarse en "transformar" la industria a través de medidas para alentar el desarrollo, la comercialización y el uso de la

variedad proliferativa de dispositivos alternativos de nicotina en lugar de cigarrillos, una narrativa que la industria está ansiosa por seguir.⁶⁰ Dado que la norma que se establece gira en torno a la seguridad de los productos de consumo, los reguladores podrían establecer normas de seguridad de los productos y los que cumplen la norma podrían venderse cuando se permitieran las ventas de este tipo de productos.⁶¹ Actualmente, si los nuevos productos son de hecho seguros o más seguros a largo plazo sigue siendo indeterminado, aunque hay otros productos de tabaco y nicotina actualmente en el mercado que la investigación muestra que tienen perfiles de daño más bajos que los cigarrillos.^{62,63} Un capítulo importante de la historia del control del tabaco, la introducción de cigarrillos con filtro y con “bajo contenido de alquitrán”, muestra que incluso los productos que intuitivamente parecen más seguros, e incluso con evidencia de investigación que demuestran, por ejemplo, un rendimiento tóxico reducido, de hecho pueden probar lo contrario como se usa realmente. Aunque siempre ha estado en el poder de las compañías tabacaleras transformarse al dejar de vender cigarrillos (como prometieron hacerlo si se demostrara que son peligrosos),^{64,65} ellos continúan haciéndolo.⁶⁶ Políticas de salud pública que colocan a los cigarrillos bajo el mismo régimen de seguridad del consumidor que otros productos *son* esfuerzos para “transformar la industria”.

Esta “transformación” podría significar que algunas compañías de cigarrillos eventualmente se verán obligadas a cerrar, si no pueden desarrollar productos seguros o marcadamente más seguros. Las acciones recientes dirigidas a la industria de fianzas por 2 estados de los Estados Unidos, muestran que es posible promulgar políticas que eliminen en gran medida a una industria próspera porque perjudica a individuos y comunidades. Nueva Jersey⁶⁷ y, más recientemente, California,⁶⁸ han eliminado en gran medida la fianza en efectivo, considerándola injusta y perjudicial para las personas que no pueden pagarla y, por lo tanto,

pueden perder empleos, vivienda o custodia de los niños mientras se presume inocente y en espera de juicio. Un editorial de Atlantic City (NJ) señaló: “En todo el país, la fianza en el 2016 fue una industria de 2 mil millones de dólares. . . Gran parte de ese negocio está destinado a desaparecer, junto con muchos de los negocios y trabajos. Eso es lamentable, pero palidece en comparación con el daño a la sociedad de un sistema en el que dos tercios de los prisioneros estadounidenses ni siquiera han sido condenados.”⁶⁷ Sentimientos similares podrían aplicarse a la eventual clausura de compañías de cigarrillos.

CONCLUSIÓN

Nuestro análisis se ha centrado principalmente en el contexto de los Estados Unidos y en el encuadre narrativo de la seguridad de los productos de consumo para justificar la eliminación gradual de las ventas de cigarrillos. Sin embargo, el movimiento para terminar con la venta de cigarrillos puede desarrollarse de manera diferente en otros países, dependiendo de sus estructuras gubernamentales, mecanismos de implementación y aplicación, contextos culturales y compromiso con diversas versiones de reducción de daños. Hemos argumentado que una eliminación gradual, jurisdicción por jurisdicción, de las ventas de cigarrillos, comenzando con jurisdicciones de baja prevalencia, está justificada sobre la base de las normas de seguridad de los productos de consumo, que sería eficaz para desnormalizar el producto, reducir el consumo de tabaco y las recaídas entre los fumadores tratando de dejar de fumar, y que las posibles consecuencias negativas de tales medidas son mitigables o es poco probable que sean peores para la salud pública que el statu quo actual.

La situación en los países de bajos y medianos ingresos, donde las compañías tabacaleras aún buscan agresivamente construir mercados, puede requerir la consideración de diferentes

enfoques dependiendo del clima político y las políticas. Sin embargo, el poder decirles a los encargados de formular políticas en esos países que muchas ciudades de los países más ricos han terminado las ventas de estos productos podría proporcionar una influencia importante para los defensores. Como algunas compañías tabacaleras han comenzado a discutir la eliminación gradual de las ventas de cigarrillos (a favor de otros productos de tabaco o nicotina que producen), las ciudades o países que terminan estas ventas podrían demostrar el engaño de la industria antes de que el tabaquismo se extienda más.

Desarrollar un fin de juego requiere repensar suposiciones comunes sobre lo que es posible, y esto ha cambiado gradualmente con el tiempo. La industria tabacalera y sus aliados han acusado durante años al control del tabaco de ser "prohibicionistas" y "nazis sanitarios" por promover ideas tan "radicales" como el aire interior limpio. Los defensores a menudo han respondido negando estas acusaciones, concediendo implícitamente un "derecho a fumar" que termina sólo cuando afecta la salud de los no fumadores, y aceptando tácitamente la venta de productos mortales. Pero ahora se necesita un enfoque diferente.

El *control* del tabaco sugiere que el tabaco siempre estará con nosotros, y esto podría ser cierto, ya que es una planta natural en algunas áreas. Pero la epidemia de cigarrillos no siempre debe estar con nosotros. Ese es un producto del siglo XX. El consumo de tabaco a nivel individual se perpetúa por la adicción, pero la adicción y la recaída se ven facilitadas por la amplia disponibilidad.

El fin del juego del tabaco consiste en comprender que es hora de dejar de dedicar recursos para abordar los efectos producidos industrialmente de la epidemia del tabaco sin abordar directamente la causa: las ventas generalizadas de cigarrillos. Se trata de aplicar los principios de protección al consumidor y derechos humanos de una manera justa y equitativa

para detener la venta de un producto mortal. Si bien el trabajo para lograr esto será desalentador, no es imposible, y ya no es tan "impensable"⁶⁹ y vale la pena hacerlo. El Siglo del Cigarrillo¹⁴ ha terminado.

Agradecimientos:

Los autores desean agradecer a Patricia McDaniel y a los numerosos evaluadores de versiones anteriores de este documento por sus valiosos comentarios.

Esta investigación no recibió ninguna subvención específica de ninguna agencia de financiación en los sectores público, comercial o sin fines de lucro.

La Dra. Malone posee una acción de Philip Morris International, Reynolds American y Altria para fines de investigación y promoción y ha participado en la promoción del control del tabaco. Vea la declaración completa sobre financiación aquí: <https://tobaccocontrol.bmj.com/pages/wp-content/uploads/sites/49/2016/12/RuthMaloneCompetinginterestsstatement.pdf>

E.A. Smith escribió el primer borrador del documento. Ambas autoras contribuyeron en los borradores posteriores.

REFERENCIAS

1. Malone RE. Imagining things otherwise: new endgame ideas for tobacco control. *Tob Control*. 2010;19(5):349-350.
2. Thomson G, Wilson N, Blakely T, Edwards R. Ending appreciable tobacco use in a nation: using a sinking lid on supply. *Tob Control*. 2010;19(5):431-435.
3. McDaniel PA, Smith EA, Malone RE. The tobacco endgame: a qualitative review and synthesis. *Tob Control*. 2015;25(5):594-604.
4. van der Deen FS, Wilson N, Cleghorn CL, et al. Impact of five tobacco endgame strategies on future smoking prevalence, population health and health system costs: two modelling studies to inform the tobacco endgame. *Tob Control*. 2018;27(3):278-286.
5. Health Canada. Government of Canada launches public consultation on the future of tobacco control in Canada. 2017; <https://www.canada.ca/en/health->

- [canada/news/2017/02/government_of_canadalaunchespublicconsultationsonthefutureoftoba.html?wbdisable=true](http://canada.news/2017/02/government_of_canadalaunchespublicconsultationsonthefutureoftoba.html?wbdisable=true). Accessed 10 April, 2018.
6. Tobacco-free Finland 2030. Together towards a tobacco-free future. 2018; <https://savutonsuomi.fi/en/>. Accessed 10 April, 2018.
 7. Department of Health (Ireland). Tobacco Free Ireland. 2013; <http://static.rasset.ie/documents/news/tobacco-free-ireland.pdf>. Accessed 10 April, 2018.
 8. Healthier Scotland: Scottish Government. Creating a tobacco-free generation: A tobacco control strategy for Scotland. 2013; <http://www.gov.scot/resource/0041/00417331.pdf>. Accessed 10 April, 2018.
 9. Tata, tobacco! Denmark aims for 1st smoke-free generation by 2030. 2016; <https://www.rt.com/news/357209-denmark-smoke-free-generation/>. Accessed 10 April, 2018.
 10. Pearson AL, van der Deen FS, Wilson N, Cobiac L, Blakely T. Theoretical impacts of a range of major tobacco retail outlet reduction interventions: modelling results in a country with a smoke-free nation goal. *Tob Control*. 2015;24(e1):e32-38.
 11. Smith TT, Hatsukami DK, Benowitz NL, et al. Whether to push or pull? Nicotine reduction and non-combusted alternatives - Two strategies for reducing smoking and improving public health. *Prev Med*. 2018;Mar 29. pii: S0091-7435(18)30110-5. doi: 10.1016/j.ypmed.2018.03.021. [Epub ahead of print].
 12. *WHO report on the global tobacco epidemic, 2008: the MPOWER package*. Geneva: World Health Organization;2008.
 13. Levy DT, Blackman K, Currie LM, Levy J, Clancy L. SimSmokeFinn: how far can tobacco control policies move Finland toward tobacco-free 2040 goals? *Scand J Public Health*. 2012;40(6):544-552.
 14. Brandt AM. *The cigarette century: The rise, fall, and deadly persistence of the product that defined America*. New York: Basic Books; 2007.
 15. Ugen S. Bhutan: the world's most advanced tobacco control nation? *Tob Control*. 2003;12(4):431-433.
 16. Schleicher NC, Johnson TO, Fortmann SP, Henriksen L. Tobacco outlet density near home and school: Associations with smoking and norms among US teens. *Prev Med*. 2016;91:287-293.
 17. Cantrell J, Pearson JL, Anesetti-Rothermel A, Xiao H, Kirchner TR, Vallone D. Tobacco Retail Outlet Density and Young Adult Tobacco Initiation. *Nicotine Tob Res*. 2016;18(2):130-137.
 18. Chaiton MO, Mecredy G, Cohen J. Tobacco retail availability and risk of relapse among smokers who make a quit attempt: a population-based cohort study. *Tob Control*. 2018;27(2):163-169.
 19. Halonen JI, Kivimaki M, Kouvonon A, et al. Proximity to a tobacco store and smoking cessation: a cohort study. *Tob Control*. 2014;23(2):146-151.
 20. Polinski JM, Howell B, Gagnon MA, Kymes SM, Brennan TA, Shrank WH. Impact of CVS Pharmacy's Discontinuance of Tobacco Sales on Cigarette Purchasing (2012-2014). *Am J Public Health*. 2017;107(4):556-562.
 21. He Y, Shang C, Huang J, Cheng KW, Chaloupka FJ. Global evidence on the effect of point-of-sale display bans on smoking prevalence. *Tob Control*. 2018.

22. Van Hurck MM, Nuyts PAW, Monshouwer K, Kunst AE, Kuipers MAG. Impact of removing point-of-sale tobacco displays on smoking behaviour among adolescents in Europe: a quasi-experimental study. *Tob Control*. 2018.
23. Malone RE, Grundy Q, Bero LA. Tobacco industry denormalisation as a tobacco control intervention: a review. *Tob Control*. 2012;21(2):162-170.
24. Okrent D. *Last call: the rise and fall of Prohibition*. New York: Scribner; 2010.
25. United Nations Conference on Trade and Development. United Nations Guidelines on Consumer Protection. 2015; <https://unctad.org/en/Pages/DITC/CompetitionLaw/UN-Guidelines-on-Consumer-Protection.aspx>. Accessed 26 November, 2018.
26. World Conference on Tobacco OR Health. Cape Town Declaration on Human Rights and a Tobacco-free World. 2018; <https://ash.org/declaration/>. Accessed 8 January, 2019.
27. Pirie K, Peto R, Reeves GK, Green J, Beral V, Million Women Study C. The 21st century hazards of smoking and benefits of stopping: a prospective study of one million women in the UK. *Lancet*. 2013;381(9861):133-141.
28. Banks E, Joshy G, Weber MF, et al. Tobacco smoking and all-cause mortality in a large Australian cohort study: findings from a mature epidemic with current low smoking prevalence. *BMC Med*. 2015;13:38.
29. Kluger R. *Ashes to ashes: America's hundred-year cigarette war, the public health, and the unabashed triumph of Philip Morris*. New York: Knopf; 1996.
30. Kessler D. *A Question of Intent: A Great American Battle with a Deadly Industry*. New York: PublicAffairs; 2001.
31. Proctor RN. *Golden Holocaust: Origins of the cigarette catastrophe and the case for abolition*. Berkeley, CA: University of California; 2012.
32. Family Smoking Prevention and Tobacco Control and Federal Retirement Reform, Pub. L. No. 111-31, § 3(7), 123 Stat. 1776, 1782 (2009).
33. Givel MS. Consent and counter-mobilization: the case of the National Smokers Alliance. *J Health Commun*. 2007;12:339-357.
34. Smith EA, Malone RE. 'We will speak as the smoker': the tobacco industry's smokers' rights groups. *European J Public Health*. 2007;17(3):306-313.
35. Thomas BP, Gostin LO. Tobacco endgame strategies: challenges in ethics and law. *Tob Control*. 2013;22 Suppl 1:i55-57.
36. Graff SK. There is no constitutional right to smoke. 2005; http://www.publichealthlawcenter.org/sites/default/files/resources/tclc-syn-constitution-2008_0.pdf. Accessed 20 July, 2019.
37. CONSUMER PRODUCT SAFETY ACT, Codified at 15 U.S.C. §§ 2051–2089(1972).
38. U.S. Department of Health and Human Services. *The health consequences of smoking -- 50 years of progress: A report of the Surgeon General*. Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health;2014.
39. Suchman MC. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Acad Manage Rev*. 1995;20(3):571-610.
40. Gallagher AWA, Evans-Reeves KA, Hatchard JL, Gilmore AB. Tobacco industry data on illicit tobacco trade: a systematic review of existing assessments. *Tob Control*. 2018.
41. Centers for Disease Control and Prevention. Quitting smoking among adults--United States, 2001-2010. *MMWR Morb Mortal Wkly Rep*. 2011;60(44):1513-1519.

42. Sayette MA, Wertz JM, Martin CS, Cohn JF, Perrott MA, Hobel J. Effects of smoking opportunity on cue-elicited urge: a facial coding analysis. *Exp Clin Psychopharmacol*. 2003;11(3):218-227.
43. Wertz JM, Sayette MA. A review of the effects of perceived drug use opportunity of self-reported urge. *Exp Clin Psychopharmacol*. 2001;9(1):3-13.
44. Sharp S. Beverly Hills becomes the first U.S. city to end most tobacco sales. *Los Angeles Times*. 5 June, 2019.
45. U.S. Food & Drug Administration. Statement from FDA Commissioner Scott Gottlieb, M.D., on pivotal public health step to dramatically reduce smoking rates by lowering nicotine in combustible cigarettes to minimally or non-addictive levels. 2018; <https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/statement-fda-commissioner-scott-gottlieb-md-pivotal-public-health-step-dramatically-reduce-smoking>. Accessed 30 July, 2019.
46. Craig M. Why FRR is stubbing out its tobacco habit. 2017; <https://www.institutionalinvestor.com/article/b1505qq3zqkkr/why-frr-is-stubbing-out-its-tobacco-habit>. Accessed 25 Jan., 2019.
47. Paredes-Vanheule A. BNP Paribas AM sets out roadmap for tobacco divestment. 2018; <https://www.investmenteurope.net/investmenteurope/news/3708312/bnp-paribas-sets-roadmap-tobacco-divestment>. Accessed 25 Jan., 2019.
48. Fixsen R. AP4 hails financial benefit of tobacco divestment. 2018; <https://www.ipe.com/countries/sweden/ap4-hails-financial-benefit-of-tobacco-divestment/10027822.article>. Accessed 25 January, 2019.
49. Baker S. Kempen Capital Management to divest tobacco investments. 2018; <https://www.pionline.com/article/20180724/ONLINE/180729937/kempen-capital-management-to-divest-tobacco-investments>. Accessed 25 Jan., 2019.
50. Godlee F, Malone RE, Timmis A, et al. Journal policy on research funded by the tobacco industry. *BMJ*. 2013;347:f5193.
51. Rabe KF, Gratziau C, Ward B, Berteletti F. Towards a total ban on links with the tobacco industry: new rules for the ERS. *Eur Respir J*. 2012;40:809-810.
52. Park M, Selig R. San Francisco bans sales of flavored tobacco products. 2018; <https://www.cnn.com/2018/06/06/health/san-francisco-flavored-cigarettes-proposition-e/index.html>. Accessed 25 Jan., 2019.
53. Fong GT, Hammond D, Laux FL, et al. The near-universal experience of regret among smokers in four countries: Findings from the International Tobacco Control Policy Evaluation Survey. *Nicotine Tob Res*. 2004;6(Suppl 3):S341-S351.
54. Warren C. *Brush with death: a social history of lead poisoning*. Baltimore: Johns Hopkins University Press; 2000.
55. Kitman JL. The Secret History of Lead. *The Nation* 2000; <https://www.thenation.com/article/secret-history-lead/>. Accessed 11 January, 2019.
56. Blakeslee S. Nicotine: Harder to kick than . . . heroin. *New York Times* 1987; <http://www.nytimes.com/1987/03/29/magazine/nicotine-harder-to-kickthan-heroin.html>. Accessed 6 June, 2018.
57. Edwards R. Hardening is dead, long live softening; time to focus on reducing disparities in smoking. *Tob Control*. 2019.

58. Callard CD, Thompson D, Collishaw NE. *Curing the addiction to profits: A supply-side approach to phasing out tobacco*. Ottawa, Canada: Canadian Centre for Policy Alternatives; 2005.
59. Warner KE, Fulton GA. The economic implications of tobacco product sales in a nontobacco state. *JAMA*. 1994;271(10):771-776.
60. Sweanor D, Alcabes P, Drucker E. Tobacco harm reduction: how rational public policy could transform a pandemic. *Int J Drug Policy*. 2007;18(2):70-74.
61. Collishaw N. This should change everything: using the toxic profile of heat-not-burn products as a performance standard to phase out combustible cigarettes. *Tob Control*. 2018.
62. Foulds J, Ramstrom L, Burke M, Fagerstrom K. Effect of smokeless tobacco (snus) on smoking and public health in Sweden. *Tob Control*. 2003;12(4):349-359.
63. Murray RP, Bailey WC, Daniels K, et al. Safety of nicotine polacrilex gum used by 3,094 participants in the Lung Health Study. Lung Health Study Research Group. *Chest*. 1996;109(2):438-445.
64. Cummings KM, Morley CP, Hyland A. Failed promises of the cigarette industry and its effect on consumer misperceptions about the health risks of smoking. *Tob Control*. 2002;11 Suppl 1:I110-117.
65. Cummings KM. A promise is a promise. *Tob Control*. 2003;12(2):117-118.
66. Fracassa D. Tax for teacher salaries, ban on flavored tobacco highlight SF ballot. *San Francisco Chronicle* 2018; <https://www.sfchronicle.com/bayarea/article/Tax-for-teacher-salaries-ban-on-flavored-tobacco-12901487.php>. Accessed 9 May, 2018.
67. NJ bail reform a success, but needs modifications and monitoring. *Press of Atlantic City*. 4 March, 2018.
68. Park M. California eliminates cash bail in sweeping reform. *CNN* 2018; <https://www.cnn.com/2018/08/28/us/bail-california-bill/index.html>. Accessed 10 December, 2018.
69. Daynard RA. Doing the unthinkable (and saving millions of lives). *Tob Control*. 2009;18(1):2-3.