

# ROTACIÓN DE ETIQUETAS CON ADVERTENCIAS SANITARIAS:

## Recomendaciones para su implementación basadas en la investigación

Las etiquetas con advertencias sanitarias (EAS) son muy efectivas para comunicar los riesgos para la salud del consumo de tabaco. La rotación periódica de estas etiquetas es fundamental para mantener su efectividad. Sin embargo, dada la necesidad de aprobar continuamente nuevas medidas reglamentarias o administrativas (p. ej., resoluciones o decretos ministeriales) para actualizar estas advertencias, la implementación de la rotación plantea complicaciones particulares. Las entrevistas exhaustivas a funcionarios gubernamentales y representantes de organizaciones de la sociedad civil y del ámbito académico de seis países (Chile, Guyana, Indonesia, Jamaica, México y Vietnam) expusieron los siguientes desafíos y recomendaciones.



## 1. Factores políticos

**La introducción de nuevas rondas de EAS requiere una participación considerable del gobierno**, que trasciende la administración que originalmente respaldó y promulgó la ley de EAS. Como resultado, las prioridades gubernamentales y la voluntad política ejercen una influencia significativa sobre la continuidad de la rotación de las EAS.

- **Prioridades gubernamentales y voluntad política:** El gobierno y los Ministerios de Salud suelen prestar atención limitada al control del tabaco debido a la escasez de recursos, por lo que solo unos pocos funcionarios se ocupan de los asuntos relacionados con el tabaco. Incluso en el ámbito del control del tabaco, la rotación no se considera una prioridad.
- **Cambios en el gobierno:** Las transiciones gubernamentales plantean un reto, ya que los cambios de dirigentes pueden dar lugar a rotación de personal, distintos niveles de conocimiento sobre las EAS y posibles interrupciones en el proceso de rotación.



## 2. Tiempo y burocracia

**El proceso para aprobar nuevas iteraciones de las EAS es complejo y requiere tiempo.** Involucra aspectos como la formación de comités para la selección de temas, la investigación y evaluación de advertencias y pictogramas, y la obtención de aprobaciones gubernamentales en varias etapas por diferentes oficinas y departamentos del gobierno. Aunque las leyes originales de control del tabaco especifican un período de rotación (normalmente entre 6 y 24 meses), todo el proceso de aprobación suele prolongarse más allá de este plazo.



## 3. Vacíos legales y falta de claridad

Existe con frecuencia ambigüedad en la redacción de las leyes, lo que conduce a interpretaciones divergentes por parte de las autoridades gubernamentales y las empresas tabacaleras en cuanto al número de imágenes, el momento de la rotación y los períodos de transición.



## 4. Búsqueda de imágenes

**La búsqueda de imágenes es uno de los desafíos más importantes, dado que es costoso y requiere mucho tiempo:**

- Los bancos de imágenes internacionales y regionales actuales (p. ej., el de la OMS) tienen barreras tanto legales (como los derechos de autor) como logísticas como poca variabilidad de las afecciones de salud y las subpoblaciones, además de imágenes con resolución baja.
- La creación de imágenes es un proceso complejo que requiere la colaboración de hospitales, instituciones

académicas o morgues, lo que conlleva con frecuencia a problemas logísticos, económicos y emocionales.

- La relevancia cultural y étnica es vital, por lo que se necesitan imágenes específicas para cada región, que son difíciles de encontrar o crear.
- Los países se ven obligados a utilizar las imágenes disponibles, a pesar de su baja calidad, debido a la dificultad para encontrar alternativas.



## 5. Evaluación adecuada

Aunque no es una obligación legal, la evaluación de las EAS ayuda a valorar y maximizar su eficacia e impacto en grupos de población específicos, pero enfrenta problemas de costo y rigor variable.

- **Evaluación previa a la implementación:** Esta suele llevarse a cabo con la colaboración de centros de investigación y universidades. El rigor y la extensión de estas evaluaciones varían, ya que algunos países carecen de evaluaciones exhaustivas, mientras que otros ni siquiera las llevan a cabo.
- **Evaluación posterior a la implementación:** Esta es casi inexistente y, en los pocos casos en que se realiza, se limita a evaluar la efectividad general de las EAS a través de encuestas amplias, en lugar de analizar rondas o imágenes específicas.
- **Influencia política en la selección de las imágenes:** Los políticos ejercen una influencia significativa en la selección de imágenes para las EAS y a menudo invalidan las recomendaciones basadas en la evidencia.



## 6. Interferencia de las tabacaleras

**La interferencia de las tabacaleras no es exclusiva de la rotación de las EAS, pero se identifica de las siguientes maneras:**

- Los ministerios consultan con la industria durante el proceso de toma de decisiones y eligen versiones de imágenes de clasificaciones más bajas o versiones debilitadas.
- El cabildeo de la industria y los desafíos legales provocan retrasos y gastos de recursos.
- La insistencia de la industria para que se utilicen imágenes de fuentes locales dificulta la obtención de imágenes.
- La industria selecciona EAS específicas para determinados productos o ubicaciones de las tiendas (p. ej., rurales frente a urbanas) para que sean menos impactantes (p. ej., utilizar una imagen dirigida a adultos mayores en un producto dirigido principalmente a los jóvenes).



## 7. Cumplimiento

Los desafíos del cumplimiento de las leyes se derivan de los recursos limitados, como la escasez de funcionarios encargados del cumplimiento y las prioridades contrapuestas, donde los inspectores sanitarios suelen tener responsabilidades más amplias.

- **Distribución equitativa de las EAS entre los productos y las marcas:** Es imposible garantizar una distribución equitativa de las EAS entre productos y marcas, situación que la industria tabacalera puede aprovechar para poner en circulación un porcentaje reducido de las imágenes más “perjudiciales”.

- **Períodos de transición:** La industria tabacalera puede inundar el mercado con productos que lleven advertencias antiguas justo antes de que entren en vigor las nuevas rondas. Desde el punto de vista jurídico, en este momento, la industria no es responsable de retirar las existencias antiguas de las estanterías en los puntos de venta.



## 8. Recursos económicos y humanos

La falta de recursos financieros y humanos suele derivar en la prórroga de las advertencias existentes o en la reutilización de imágenes anteriores, sin la novedad y efectividad de las nuevas advertencias.

# Recomendaciones

**No es realista pretender que cada país realice todo el trabajo necesario para implementar con éxito la rotación de las EAS, dados los obstáculos financieros y logísticos descritos anteriormente. Sin embargo, se pueden llevar a cabo algunas acciones significativas a nivel internacional (p. ej., la OMS) o regional (es decir, la AFRO, la EMRO, la EURO, la OPS, la SEARO, la WPRO) para ayudar a todos los países y generar un impacto considerable.**



### 1. Bancos de imágenes internacionales y regionales

- **Invertir en bancos de imágenes internacionales integrales y regionales existentes:** Desarrollar un repositorio integral de imágenes, con los permisos necesarios y sin limitaciones de derechos de autor, que representen a diversas poblaciones y que hayan demostrado ser efectivas. Se pueden realizar encuestas públicas periódicamente para determinar la efectividad de etiquetas con advertencias específicas y definir el desarrollo de otras en el futuro. Permitir que los países adapten las imágenes a sus respectivos contextos.
- **Disponibilidad de imágenes étnica y culturalmente relevantes:** Estas deben obtenerse y evaluarse en los países que forman parte del banco regional (en los casos donde existan bancos regionales). Si se prioriza un banco internacional de imágenes de la OMS, este debe contener una gran variedad de imágenes previamente evaluadas y creadas en múltiples regiones.
- **Mantener las bases de datos actualizadas:** Garantizar que las imágenes permanezcan a disposición del público y sean de alta calidad.
- **Solicitar a los países que eliminen las restricciones de derechos de autor en sus bases de datos nacionales.**

- **Proporcionar asistencia:** Conseguir que las organizaciones internacionales proporcionen recursos a los países para crear imágenes locales cuando sea necesario.
- **Independencia de la industria:** Se debe excluir a la industria tabacalera de cualquier participación en el proceso de selección de las EAS.
- **Explorar la inteligencia artificial:** Investigar la posibilidad de usar la IA para la creación de imágenes.

**Con un banco de imágenes establecido a nivel internacional o regional, los países deberían enfocar sus esfuerzos nacionales en dos áreas, a saber: institucionalizar el proceso y planificar varias rondas futuras.**



### 2. Institucionalizar el proceso de rotación de las EAS

**Para garantizar la continuidad y el éxito de la rotación de las EAS es necesario minimizar su dependencia de la voluntad política y de los recursos disponibles. Con este objetivo, los países deberían hacer lo siguiente:**

- **Acciones generales:** Delegar responsabilidades a instituciones estables y solidarias, como las agencias gubernamentales (p. ej., la FDA de EE. UU.), y, para ello, garantizar los recursos financieros y humanos adecuados mediante procesos legislativos.
- **Acciones legales:** Aprobar acciones legales o reglamentarias que eliminen la necesidad de procesos legales para la aprobación de nuevas rondas.
- **Cerrar los vacíos legales:** Abordar las ambigüedades en la redacción de las normativas, como aclarar cuándo y cómo ocurre la rotación de imágenes, y evitar términos vagos como “a la mayor brevedad” al reemplazarlos por frases como “como máximo”, para responsabilizar al gobierno y a las empresas tabacaleras.



### 3. Establecer varias rondas de EAS con un solo instrumento legal

- **Determinar un ciclo de 10 años:** De acuerdo con las directrices y la investigación del CMCT, se debe establecer un número suficiente de iteraciones para 10 años, con entre 8 y 12 advertencias por iteración, asignando a cada ronda un período de entre 12 y 36 meses. Esto maximiza los recursos, permite a los gobiernos contar con un proceso de investigación y evaluación más eficaz y efectivo, y proporciona un

mayor tiempo de descanso antes de tener que volver a iniciar el proceso. Si están disponibles, seleccionar imágenes de bancos de imágenes regionales o internacionales verificados.

- **Ofrecer flexibilidad:** Permitir que imágenes nuevas entren rápidamente en una nueva ronda, especialmente cuando abordan problemas de salud pública (p. ej., la pandemia de COVID).

## Recomendaciones adicionales

Las siguientes recomendaciones adicionales están dirigidas a los países que cuenten con capacidad presupuestaria o de recursos, o a aquellos que deseen priorizar la rotación de las EAS antes de que se establezca un banco de imágenes.



### 1. Establecer asociaciones

- **Crear un grupo o consejo permanente de expertos:** Debe incluir representantes de la sociedad civil, del ámbito académico, del gobierno y otros grupos interesados pertinentes para que proporcionen una perspectiva institucionalizada a lo largo de las distintas etapas del proceso de rotación de las EAS.
- **Solicitar apoyo internacional:** Buscar el apoyo técnico de organizaciones internacionales, como la OMS y sus organismos regionales, para que ayuden principalmente en la evaluación.
- **Colaborar con instituciones académicas y centros de salud:** Asociarse con instituciones académicas para mejorar la evaluación y trabajar en colaboración con hospitales y otras instituciones relevantes para optimizar la obtención de imágenes.



### 2. Coordinación entre países o uso de organismos regionales

- **Promover la coordinación entre países y obtener apoyo de organismos regionales, como las oficinas regionales de la OMS o los bloques comerciales (p. ej., MERCOSUR, CARICOM, ASEAN):** Compartir buenas prácticas, recursos, resultados de evaluaciones e imágenes entre grupos poblacionales similares.
- **Establecer funciones regionales específicas:** Asignar funciones específicas a cada país participante (p. ej., uno de los países podría estar a cargo de las evaluaciones, mientras que otro podría crear las imágenes, etc.).



### 3. Cumplimiento

- **Mejorar el cumplimiento durante los períodos de transición y después de ellos:** Trasladar el proceso de verificación del punto de fabricación al punto de venta e imponer obligaciones legales a la industria para que sea responsable de eliminar los productos con EAS antiguas de las tiendas y los puntos de venta.



### 4. Optimizar la evaluación

- Se deben incluir grupos de población diversos (p. ej., jóvenes, mujeres) en las evaluaciones.
- Los países deben tener como objetivo hacer evaluaciones posteriores a la implementación periódicas mediante la recopilación de opiniones a través de encuestas públicas para evaluar la efectividad de las etiquetas con advertencias específicas en el público y usar estos datos para el desarrollo de rondas futuras.

Acceda al video y al informe completo del Instituto sobre la implementación de la rotación de etiquetas con advertencias sanitarias.

