

Manejo de conflictos de interés en control del tabaco: situación en las Américas

Rosa Carolina Sandoval,¹ Diana Cerón¹ y Daniel López²

Forma de citar

Sandoval RC, Cerón D y López D. Manejo de conflictos de interés en control del tabaco: situación en las Américas. Rev Panam Salud Publica. 2022;46:e95. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2022.95>

RESUMEN

El presente informe especial describe tanto la metodología para el cálculo del indicador sobre adopción de mecanismos eficaces para evitar la interferencia de la industria tabacalera o de aquellos que defienden sus intereses, establecido en la “Estrategia y plan de acción para fortalecer el control del tabaco en la Región de las Américas 2018-2022”, así como del estado de adopción de estos mecanismos en los países de la Región para el año 2019, y su progreso desde 2016. Se encontró que, para el 2019, de los 35 Estados Miembros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), 13 cuentan con normativa que establece medidas específicas al manejo de conflicto de interés para funcionarios y empleados públicos con competencia en políticas de control del tabaco. Asimismo, 7 han implementado medidas relacionadas, pero no específicas, y 14 no han implementado ninguna medida. Si bien se muestra un avance en relación con año 2016, los esfuerzos deben ser redoblados para alcanzar la meta de 20 Estados Miembros con mecanismos de identificación y manejo de conflictos de interés, establecida en la Estrategia y plan de acción. Cabe destacar que contar con normativa referida al tema no agota, ni mucho menos, concluye el cumplimiento de todas las obligaciones que emanan del artículo 5.3 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco. La Secretaría de OPS, en cumplimiento de lo solicitado por los Estados Miembros, desarrolló la metodología para el cálculo del indicador y sistematizó los hallazgos que son presentados.

Palabras clave

Industria del tabaco; control y fiscalización de productos derivados del tabaco; conflicto de intereses; estrategias de salud; Américas.

El Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT) establece en su artículo 5, entre otras obligaciones, el mandato de proteger las políticas relativas al control del tabaco de los intereses comerciales de la industria tabacalera o de quienes trabajan para promoverlos (1,2).

Esta obligación es particularmente relevante en el contexto del cumplimiento de la meta 3.a de la Agenda para el Desarrollo Sostenible (3), que establece la importancia de fortalecer la aplicación del CMCT a nivel mundial (4), como un medio para lograr el objetivo 3 de salud y bienestar (5). En consistencia con lo establecido en el CMCT, la Estrategia y plan de acción para

fortalecer el control del tabaco en la Región de las Américas 2018-2022 (Estrategia y plan de acción) aprobada por los Estados Miembros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en 2017, establece en su línea estratégica de acción 4, la necesidad de fortalecer la capacidad de los Estados Miembros para hacer frente a los intentos de interferencia de la industria tabacalera y de aquellos que defienden sus intereses (6).

Dado que el informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la epidemia mundial de tabaquismo, el cual desde 2008 monitorea la implementación a nivel nacional de medidas de control del tabaco, no incluye un indicador sobre medidas

¹ Organización Panamericana de la Salud, Washington DC, Estados Unidos de América ✉ Diana Cerón, cerondia@paho.org

² Campaign for Tobacco-Free Kids, Washington DC, Estados Unidos de América.

destinadas a proteger las políticas públicas de la interferencia de la industria tabacalera,¹ en la Estrategia y plan de acción se solicita a la Secretaría de OPS el desarrollo de una metodología para el cálculo de un indicador que identifique el número de países que cuentan con mecanismos de detección y manejo de conflictos de interés para los funcionarios y empleados públicos con competencia en las políticas de control del tabaco, y a través del cual se mida el avance en la implementación del objetivo y meta de la línea estratégica de acción 4.

Marco de acción para evitar la interferencia de la industria tabacalera o de aquellos que promueven sus intereses

El artículo 5.3 del CMCT establece la obligación general para que los Estados Parte puedan fijar el marco jurídico que permita hacer frente de forma eficaz a intentos de interferencia de la industria tabacalera en la implementación de políticas públicas de control del tabaco. En efecto, dado que esta puede darse en diferentes ámbitos de la política de control del tabaco, el artículo 5.3 es considerado como una de las “columnas vertebrales” del Convenio (7). En efecto, el éxito del resto de las medidas del CMCT dependen en gran medida de los resguardos que los Estados Parte implementen para proteger sus políticas de control del tabaco de la influencia de la industria (7-9). En ese sentido, la protección de políticas públicas de salud de los conflictos de interés requiere necesariamente enfrentar los desafíos que dichos conflictos presentan a legisladores y reguladores, fomentándose la adopción de prácticas que promuevan relaciones transparentes, responsables, y desprovistas de cualquier interés privado con los diversos actores que pretenden intervenir en el proceso de diseño, adopción e implementación de políticas públicas (10,11).

Al aplicar el mandato del artículo 5.3, los Estados Parte se comprometieron a implementar todas las medidas posibles para comunicar eficazmente los daños y peligros reales del consumo de tabaco, adoptar el mejor conjunto de prácticas de gobernanza para evitar conflictos de interés cuando se trate de intereses relacionados con el tabaco (12), y regular la interacción de los funcionarios públicos con los representantes de la industria para garantizar la transparencia y el comportamiento ético en dichas interacciones (12).

Para orientar a los Estados Miembros en el proceso de aplicación del artículo 5.3, en 2008 la Tercera Conferencia de las Partes (COP) del CMCT aprobó las directrices para la aplicación del artículo 5.3. Ello, con el objetivo de “asegurar que se haga todo lo posible para proteger de manera efectiva el control del tabaco contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera” (12). No obstante, si bien las medidas recomendadas en las directrices deben ser aplicadas por los Estados Parte de la forma más completa posible para alcanzar los objetivos del artículo 5.3 del CMCT, las directrices asimismo

instan a aplicar medidas más allá de las recomendadas, adaptándolas a sus circunstancias nacionales específicas (12).

Los principios a partir de los cuales se construyen las recomendaciones de las directrices son los siguientes (12): 1) “existe un conflicto fundamental e irreconciliable entre los intereses de la industria tabacalera y los intereses de las políticas de salud pública; 2) al tratar con la industria tabacalera o con quienes trabajan para promover sus intereses, las Partes deberían ser responsables y transparentes; 3) las Partes deberían exigir a la industria tabacalera y quienes trabajan para promover sus intereses que funcionen y actúen de manera responsable y transparente; 4) debido a que sus productos son letales, no se deberían conceder incentivos a la industria tabacalera para que establezcan o lleven a cabo sus negocios”.

El presente informe especial tiene por objeto describir la metodología para el cálculo del indicador establecido en la línea estratégica 4 de la Estrategia y plan de acción y describe tanto el estado de adopción de tales medidas al año 2019, como su progreso desde 2016.

MÉTODOS

A continuación se describirá la metodología de cálculo del indicador que mide el número de países que cuentan con mecanismos de identificación y manejo de conflictos de interés para los funcionarios y empleados públicos con competencia en políticas de control del tabaco.

Desarrollo del indicador

La línea estratégica 4 de la Estrategia y plan de acción refuerza la necesidad de robustecer la capacidad de los Estados Miembros de OPS para hacer frente a la interferencia de la industria tabacalera y establece como meta a 2022 que 20 países de la Región cuenten con mecanismos de identificación y manejo de conflictos de interés para funcionarios y empleados públicos con competencia en políticas de control del tabaco. El desarrollo de una metodología para el cálculo del indicador de cumplimiento de dicha meta fue específicamente encargado a la Secretaría de la OPS en la propia Estrategia y plan de acción.

Para el desarrollo de la metodología de cálculo, la Secretaría de la OPS siguió los siguientes lineamientos estratégicos:

- Asegurarse que responda al objetivo y la definición establecidos en la Estrategia y plan de acción. Esto es, que identifique el número de países que cuentan con mecanismos de detección y manejo de conflictos de interés para los funcionarios públicos con competencia en las políticas de control del tabaco.
- Construcción sobre la base de las recomendaciones de las directrices, en particular, el subgrupo de medidas relacionadas a mecanismos de identificación y manejo de conflictos de interés en la implementación de políticas públicas de control del tabaco.
- Que mida la existencia de políticas públicas de protección contra la interferencia de la industria del tabaco, mas no acciones de interferencia.
- Ser susceptible de ser medible para todos los 35 Estados Miembros de la OPS (no sólo las Partes del CMCT) en un plazo relativamente corto (8 a 10 meses).

¹ A pesar de la existencia de los informes de progreso que periódicamente los Estados Parte del CMCT de la OMS emiten al Secretariado de dicho Convenio, los Estados Miembros de OPS estimaron necesario avanzar en la creación de una medición estandarizada, metodológicamente validada, que permitiera intensificar los esfuerzos de la organización por sistematizar los diversos avances que en materia de implementación de estrategias de detección y prevención de conflictos de interés existía en la Región de las Américas, con el objeto de promover eficazmente su intercambio entre los Estados Miembros. En: Organización Panamericana de la Salud. Estrategia y plan de acción para fortalecer el control del tabaco en la Región de las Américas 2018-2022. Organización Panamericana de la Salud [internet] 2019 [acceso 17 de noviembre, 2021]. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51575/OPSNMH19022_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CUADRO 1. Recomendaciones contenidas en las directrices para la aplicación del artículo 5.3 del CMCT

Recomendaciones	Subrecomendaciones
1. Concientizar sobre la naturaleza adictiva y perjudicial de los productos de tabaco y sobre la interferencia de la industria tabacalera en las políticas de control del tabaco de las Partes	1.1 y 1.2
2. Establecer medidas para limitar las interacciones con la industria tabacalera y asegurar la transparencia de las que se produzcan	2.1 y 2.2
3. Rechazar las alianzas y los acuerdos con la industria tabacalera que no sean vinculantes o de obligado cumplimiento	3.1, 3.2, 3.3 y 3.4
4. Evitar conflictos de interés para los funcionarios y empleados públicos	4.1, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10 y 4.11
5. Exigir que la información proporcionada por la industria tabacalera sea transparente y precisa	5.1, 5.2, 5.3, 5.4 y 5.5
6. Desnormalizar y en la medida de lo posible reglamentar las actividades que la industria tabacalera describe como “socialmente responsables”, incluidas las actividades descritas como de “responsabilidad social institucional”, pero no limitadas a éstas	6.1, 6.2, 6.3 y 6.4
7. No conceder trato preferente a la industria tabacalera	7.1, 7.2 y 7.3
8. Tratar a la industria tabacalera de propiedad estatal de la misma manera que a cualquier otra industria tabacalera	8.1, 8.2 y 8.3

Fuente: elaboración propia

- e) El uso de procesos de recopilación de información ya existentes y que evite aumentar significativamente los compromisos de los Estados Miembros de proporcionar información a la Secretaría de la OPS.
- f) Correlación con el marco temporal de implementación de la Estrategia y plan de acción,
- g) Asentarse en fuentes oficiales de información, cuyo acceso sea factible evitando en lo posible la necesidad de requerir información a una amplia gama de organismos gubernamentales, y
- h) Que la información a recopilar no sea reportada en otros indicadores relacionados con otros artículos del CMCT (como por ejemplo aquellos relacionados con el cumplimiento del artículo 13 del CMCT).

Siguiendo los lineamientos antes indicados, se reagruparon las diversas recomendaciones y subrecomendaciones de las directrices (cuadro 1) en seis grupos temáticos de análisis (cuadro 2).

A partir de esta agrupación de recomendaciones y subrecomendaciones, y con el apoyo de académicos y especialistas en el tema, se identificaron los siguientes dos grupos de medidas (cuadro 3):

1. Aquellas medidas específicas a la prevención y manejo de conflicto de interés para funcionarios y empleados públicos (en adelante medidas específicas²). Ello, dada la propia definición del indicador que busca detectar “el número de países que cuentan con mecanismos de identificación y manejo de

² Se estimaron como medidas específicas a la prevención y manejo de conflicto de interés para funcionarios y empleados públicos todas aquellas que fueran útiles para evidenciar que un Estado Miembro presenta algún avance en la implementación de intervenciones que permitan proteger la adopción de políticas contra la interferencia de la industria del tabaco, en específico, detectando y manejando conflictos de interés.

CUADRO 2. Clasificación por grupos temáticos de las recomendaciones y subrecomendaciones contenidas en las directrices para la aplicación del artículo 5.3 del CMCT

Grupos temáticos	Subrecomendaciones
Normas para prevenir asociaciones con la industria tabacalera/conflictos de interés	2.1, 2.2, 3.3, 3.4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, y 6.4
Requisitos de transparencia para la industria tabacalera	5.1, 5.2, 5.3, 5.4, y 5.5
Inversiones financieras y exenciones fiscales	7.1, 7.2, y 7.3
Concientización sobre la interferencia de la industria del tabaco	1.1(a) y 1.1(b) ³ , 1.2, y 6.1
Responsabilidad social de las empresas	3.1, 3.2, 6.2 y 6.3
Industria tabacalera de propiedad estatal	8.1, 8.2 y 8.3

Fuente: elaboración propia

CUADRO 3. Recomendaciones sobre medidas específicas y relacionadas

Subrecomendaciones	Medidas a monitorear
Subrecomendaciones 2.1 y 2.2	Prevención de las interacciones con la industria tabacalera (medidas relacionadas)
Subrecomendación 3.1	Rechazo de alianzas y acuerdos con la industria tabacalera que no sean vinculantes o de obligado cumplimiento (medidas relacionadas)
Subrecomendaciones 4.1, 4.4, 4.5, y 4.8	Gestión de conflictos de interés para funcionarios y empleados públicos, principalmente prevención y manejo (medidas específicas)
Subrecomendaciones 5.2 y 5.3	Exigencia de información transparente y precisa por parte de la industria tabacalera (medidas relacionadas)

Fuente: elaboración propia

conflictos de interés para los funcionarios y empleados públicos con competencia en las políticas de control del tabaco”.

Entre estas medidas consideradas específicas se encuentran aquellas referidas a la prevención y gestión de cualquier conflicto de intereses relacionado particularmente con la industria del tabaco, a la obligación de reporte por parte de funcionarios públicos de sospechas de conflictos de interés, a la firma por parte de funcionarios públicos de declaraciones de ausencia de conflictos de intereses, y a la prohibición de la toma de decisiones por parte de un funcionario público con conflictos de interés.

2. Aquellas medidas que si bien están relacionadas al manejo de conflicto de interés también lo están a la prevención de interacciones con la industria tabacalera, a la prohibición de acuerdos no vinculantes y al requerimiento de información transparente de parte de la industria (en adelante medidas relacionadas).

Sobre la base de esta agrupación, se desarrolló un instrumento de recopilación y sistematización de información, el cual tuvo por objetivo recopilar normativa nacional que: a) se refiera a la adopción de medidas específicas y relacionadas, mas no

³ Para efectos del ejercicio de análisis, la recomendación 1.1. fue dividida en dos, atendiendo quienes son los destinatarios de los esfuerzos de información y educación sobre la naturaleza adictiva y perjudicial de los productos de tabaco (1.1 (a) dice relación con los esfuerzos destinados al público en general y, 1.1 (b) dice relación con aquellos destinados a todas las ramas del gobierno)

referida a la aplicación o cumplimiento de dicha normativa; b) sea aplicable a órganos del poder ejecutivo diferenciándose aquellas que aplican sólo al sector salud de las que aplican a todo el poder ejecutivo en general; c) se encuentre vigente independientemente a si fue aprobada previamente a la adopción del CMCT por el Estado en cuestión, pudiendo por tanto capturar regulaciones anteriores.

Cabe señalar que en ningún caso debe entenderse que el contar con medidas específicas o relacionadas, significa que se cuenta con medidas que abarcan la integridad de los mandatos del artículo 5.3 del CMCT. Por el contrario, la adopción de alguna de dichas medidas sólo da cuenta de indicios de avance que requieren necesariamente ser fortalecidos y ampliados.

Recolección de información

Sobre la base de lo mencionado anteriormente, se procedió a revisar las normativas nacionales a disposición de la Secretaría de la OPS, adoptando la siguiente pauta metodológica:

- Entre marzo y noviembre de 2020, se revisó toda la normativa nacional referida a control del tabaco que conforma la base de datos alimentada de manera periódica como parte del proceso regular del Informe de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo (proceso que data del año 2008 y cuya última edición es de 2021). La información fue analizada con el objeto de determinar todas aquellas regulaciones (cualquiera sea su fuente) que contemplaran alguna medida específica o relacionada a la prevención y gestión de cualquier conflicto de interés vinculado con la industria del tabaco.
- Desde diciembre de 2020 a mayo de 2021, el resultado del paso anterior fue enviado para validación a las autoridades nacionales de cada Estado Miembro, con el objetivo -y la solicitud concreta- de identificar normas fuera del ámbito de control del tabaco que incidieran en el manejo de conflicto de interés.
- Al culminar dicho proceso, se procedió a revisar las normativas adicionales proporcionadas por los Estados Miembros, identificando y categorizando aquellas que contenían disposiciones específicas o relacionadas al manejo de conflictos de interés.
- Adicionalmente, toda la información recopilada fue categorizada distinguiendo entre: normativa aplicable a funcionarios del sector de salud, y normativa aplicable a la totalidad de funcionarios del poder ejecutivo.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Del análisis realizado, se encontró que al 31 de diciembre de 2019, 13 países (Antigua y Barbuda, Bahamas, Brasil, Canadá, Granada, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, y Uruguay), implementaban al menos una de las medidas específicas para la "identificación y manejo de conflictos de interés para los funcionarios y empleados públicos con competencia en las políticas de control del tabaco" (es decir medidas tendientes a prevenir y gestionar cualquier conflicto de intereses relacionado con la industria del tabaco, obligar a funcionarios públicos a firmar declaraciones de ausencia de conflictos de interés, notificar la presencia de presuntos conflictos de intereses en el desarrollo

de sus funciones, o establecer la prohibición de que funcionarios públicos afectados por un conflicto de intereses puedan participar en el proceso de toma de decisiones).

Adicionalmente, en el mismo periodo, 7 países (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Surinam y Venezuela) implementaban medidas relacionadas al manejo de conflicto de interés (es decir medidas tendientes a prevenir la interacción con la industria del tabaco, a rechazar asociaciones y acuerdos no vinculantes con ella, o a exigir que la información proporcionada por la industria del tabaco sea transparente y precisa), aunque ninguna específica. Cabe destacar que, del total de los 35 países de las Américas, a diciembre del 2019, 14 no implementaban ninguna medida específica o relacionada al manejo de conflicto de interés (cuadro 4). Los datos de un país no estuvieron disponibles para este estudio.

Los datos a 2019 muestran un avance en relación con la situación en el 2016, cuando el número de países que habían implementado medidas específicas era 10 (a 2019, Antigua y Barbuda, Guyana y Panamá se sumaron a éstos). Igualmente, al año 2016, el número de países que implementaban alguna medida relacionada, aunque no específica, fue de 8 (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Surinam y Venezuela). Como se observa en el cuadro 5, a 2016, 16 países no habían implementado ninguna medida específica o relacionada al manejo de conflicto de interés.

Finalmente, como fue mencionado anteriormente, es importante recalcar que contar con la implementación de alguna medida específica o relacionada al manejo de conflicto de interés para funcionarios públicos, no agota el cumplimiento de las obligaciones que emanan del artículo 5.3 del CMCT, siendo sólo un indicio de avance que necesariamente debe ser fortalecido. Con todo, el presente análisis está referido sólo a la adopción de medidas de manejo de conflictos de interés habida cuenta de lo expresamente establecido en la línea estratégica de acción 4 de la Estrategia y plan de acción.

Dentro de las limitaciones y oportunidades de mejora encontramos en primer lugar que, este análisis cubre lo referido a implementación de medidas específicas o relacionadas al manejo de conflicto de interés para funcionarios públicos al tenor de lo indicado en la línea estratégica de acción 4 de la Estrategia y plan de acción. Es decir, cubre sólo una porción de las obligaciones que emanan del artículo 5.3 del CMCT y de ninguna manera las agota.

Segundo, las medidas reportadas en este análisis corresponden a aquellas incorporadas en la normativa sobre manejo de conflicto de interés para funcionarios públicos del poder ejecutivo. Esto significa que, la búsqueda de información no incluyó la identificación de medidas aplicadas a otros poderes del Estado (legislativo o judicial) ni tampoco incluyó el análisis de si las medidas identificadas que aplican al Poder Ejecutivo también lo hacen al Poder Legislativo o Judicial.

Tercero, la búsqueda de información tuvo dos fuentes de información primordiales, la base de datos de OPS de normativas referidas al control del tabaco y la información provista por los puntos focales de control del tabaco sobre normativa referida a manejo de conflicto de interés que corresponda a leyes de otro campo, más allá de control del tabaco. Un siguiente esfuerzo deberá poner especial énfasis en profundizar la búsqueda de este segundo grupo de normativas.

Cuarto, como ya fue mencionado, el presente análisis no incluye una evaluación de la aplicación práctica y fiscalización

CUADRO 4. Estados Miembros con medidas específicas y relacionadas a mecanismos de identificación y manejo de conflictos de interés: hallazgos a 2019

	Medidas específicas				Medidas relacionadas				Ninguna (total)
	Divulgación obligatoria de conflictos de interés	Prevenir y gestionar cualquier conflicto de intereses relacionado con la industria del tabaco	Firma de las declaraciones de intereses por parte de los funcionarios públicos	Prohibición de tomar decisiones por parte de un funcionario público afectado por un conflicto de intereses	Al menos una medida específica	Prevenición de las interacciones con la industria del tabaco	Rechazar asociaciones y acuerdos no vinculantes o no ejecutables	Exigir que la información proporcionada por la industria del tabaco sea transparente y precisa	
Antigua y Barbuda*	-	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
Argentina	-	-	-	-	-	-	✓	-	✓
Bahamas**	✓	-	-	-	✓	-	-	✓	✓
Barbados	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Belice	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Bolivia	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Brasil*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓
Canadá**	✓	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	-	-	-	-	-	✓	-	✓	✓
Colombia	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓
Costa Rica	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Cuba	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Dominica	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Ecuador	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Estados Unidos de América*	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Granada**	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	✓
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Guyana*	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	-	✓
Haití	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Honduras	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Jamaica**	✓	-	-	-	✓	-	-	-	✓
México**	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-	✓
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Panamá*	-	✓	-	-	✓	-	-	-	✓
Paraguay	-	-	-	-	-	-	✓	-	✓
Perú	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
República Dominicana	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
San Cristóbal y Nieves	-	-	-	-	-	-	-	-	✓

(continúa)

CUADRO 4. Estados Miembros con medidas específicas y relacionadas a mecanismos de identificación y manejo de conflictos de interés: hallazgos a 2019 (cont.)

	Medidas específicas					Medidas relacionadas				
	Todas aquellas útiles para evidenciar que un Estado Miembro presenta algún avance en la implementación de intervenciones que permitan proteger la adopción de políticas contra la interferencia de la industria del tabaco, en específico, detectando y manejando conflictos de interés					Medidas que si bien están relacionadas al manejo de conflicto de interés también lo están a la prevención de interacciones con la industria tabacalera, a la prohibición de acuerdos no vinculantes y al requerimiento de información transparente de parte de la industria				
	Divulgación obligatoria de presuntos conflictos de interés	Prevenir y gestionar cualquier conflicto de intereses relacionado con la industria del tabaco	Firma de las declaraciones de intereses por parte de los funcionarios públicos	Prohibición de tomar decisiones por parte de un funcionario público afectado por un conflicto de intereses	Al menos una medida específica	Prevención de las interacciones con la industria del tabaco	Rechazar asociaciones y acuerdos no vinculantes o no ejecutables	Exigir que la información proporcionada por la industria del tabaco sea transparente y precisa	Al menos una medida específica y/o relacionada)	Ninguna (total)
Santa Lucía**	✓	-	-	✓	✓	-	-	-	✓	-
San Vicente y las Granadinas**	✓	-	✓	-	✓	-	-	-	✓	-
Surinam	-	-	-	-	-	-	✓	-	✓	-
Trinidad y Tobago**	✓	-	-	✓	✓	-	-	-	✓	-
Uruguay**	✓	-	-	-	✓	-	-	-	✓	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓	-
	11	4	7	6	13	5	6	9	20	14

Destacados en negrita países que han adoptado al menos una medida específica o relacionada.

- Medida no reportada

++ Información no disponible

** Normativa aplicable sólo a funcionarios del sector de salud con competencias en control de tabaco.

*** Normativa aplicable a la totalidad de funcionarios del poder ejecutivo.

Fuente: elaboración propia

CUADRO 5. Estados Miembros con medidas específicas y relacionadas a mecanismos de identificación y manejo de conflictos de interés: hallazgos a 2016

	Medidas específicas				Medidas relacionadas				Ninguna (total)
	Todas aquellas útiles para evidenciar que un Estado Miembro presenta algún avance en la implementación de intervenciones que permitan proteger la adopción de políticas contra la interferencia de la industria del tabaco, en específico, detectando y manejando conflictos de interés	Prohibición de tomar decisiones por parte de un funcionario público afectado por un conflicto de intereses	Firma de las declaraciones de intereses por parte de los funcionarios públicos	Prevenir y gestionar cualquier conflicto de intereses relacionado con la industria del tabaco	Medidas que si bien están relacionadas al manejo de conflicto de interés también lo están a la prevención de interacciones con la industria tabacalera, a la prohibición de acuerdos no vinculantes y al requerimiento de información transparente de parte de la industria	Al menos una medida específica	Al menos una medida específica y/o relacionada	Al menos una medida específica y/o relacionada	
Antigua y Barbuda	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Argentina	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bahamas**	✓	-	-	-	✓	-	✓	✓	✓
Barbados	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Belice	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Bolivia	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Brasil*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
Canadá**	✓	-	✓	-	✓	✓	✓	✓	-
Chile	-	-	-	-	-	-	✓	✓	-
Colombia	-	-	-	-	-	-	✓	✓	-
Costa Rica	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Cuba	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Dominica	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Ecuador	-	-	-	-	-	-	-	✓	-
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Estados Unidos de América**	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Granada**	✓	-	✓	-	✓	-	-	✓	-
Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Guyana	-	-	-	-	-	-	✓	✓	-
Haití	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Honduras	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Jamaica**	✓	-	-	-	✓	-	-	✓	-
México**	✓	-	✓	-	✓	-	-	✓	-
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Panamá	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Paraguay	-	-	-	-	-	-	✓	✓	-
Perú	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
República Dominicana	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
San Cristóbal y Nieves	-	-	-	-	-	-	-	-	✓
Santa Lucía**	✓	-	-	-	✓	-	-	✓	-

(continúa)

CUADRO 5. Estados Miembros con medidas específicas y relacionadas a mecanismos de identificación y manejo de conflictos de interés: hallazgos a 2016 (cont.)

	Medidas específicas					Medidas relacionadas				
	Todas aquellas útiles para evidenciar que un Estado Miembro presenta algún avance en la implementación de intervenciones que permitan proteger la adopción de políticas contra la interferencia de la industria del tabaco, en específico, detectando y manejando conflictos de interés					Medidas que si bien están relacionadas al manejo de conflicto de interés también lo están a la prevención de interacciones con la industria tabacalera, a la prohibición de acuerdos no vinculantes y al requerimiento de información transparente de parte de la industria				
	Divulgación de presuntos conflictos de intereses	Prevenir y gestionar cualquier conflicto de intereses relacionado con la industria del tabaco	Firma de las declaraciones de intereses por parte de los funcionarios públicos	Prohibición de tomar decisiones por parte de un funcionario público afectado por un conflicto de intereses	Al menos una medida específica	Prevención de las interacciones con la industria del tabaco	Rechazar asociaciones y acuerdos no vinculantes o no ejecutables	Exigir que la información proporcionada por la industria del tabaco sea transparente y precisa	Al menos una medida (ya sea específica y/o relacionada)	Ninguna (total)
San Vicente y las Granadinas**	✓	-	✓	-	✓	-	-	-	✓	-
Surinam	-	-	-	-	-	-	✓	-	✓	-
Trinidad y Tobago**	✓	-	-	✓	✓	-	-	-	✓	-
Uruguay**	✓	-	-	-	✓	-	-	-	✓	-
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓	-
	10	1	5	6	10	3	4	8	18	16

Destacados en negra países que han adoptado al menos una medida específica o relacionada.

- Medida no reportada

++ Información no disponible

** Normativa aplicable sólo a funcionarios del sector de salud con competencias en control de tabaco.

** Normativa aplicable a la totalidad de funcionarios del poder ejecutivo.

Fuente: elaboración propia

del cumplimiento de las normas revisadas. El indicador sólo captura la existencia de una determinada norma en sintonía con el criterio del Informe de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo. Para ello, se requiere plantear un indicador adicional con parámetros estandarizados que evidencien el cumplimiento concreto de las normas consideradas en el presente análisis.

Finalmente, y en sintonía con el mencionado Informe Mundial de la OMS, se reporta la normativa identificada vigente, independientemente de su fecha de aprobación. Por ello, la adopción de alguna normativa reportada corresponde a años anteriores a la entrada en vigencia del CMCT.

Conclusiones

A diciembre de 2019, 13 países de las Américas (Antigua y Barbuda, Bahamas, Brasil, Canadá, Granada, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, y Uruguay) contaban con normativa estableciendo al menos una medida específica referida a la identificación y manejo de conflictos de interés para funcionarios y empleados públicos con competencia en políticas de control del tabaco (como las referidas a prevenir cualquier potencial conflicto de intereses relacionado con la industria del tabaco, a obligar la firma por parte de funcionarios públicos de declaraciones de ausencia de conflictos de interés, a notificar la presencia de presuntos conflictos de intereses en el desarrollo de sus funciones, o a establecer una prohibición de que funcionarios públicos afectados por un conflicto de intereses formen parte del proceso de toma de decisiones). Adicionalmente, 7 países (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Surinam y Venezuela) han implementado medidas relacionadas al manejo de conflicto de interés, aunque no específicamente relacionado a ello (como por ejemplo medidas de prevención de la interacción con la industria del tabaco, de rechazo de asociaciones y acuerdos no vinculantes con ella, o de exigencia de que la información proporcionada por la industria del tabaco sea transparente y precisa). Si bien se observa un avance respecto a 2016 cuando 10 países contaban con una normativa, estableciendo medidas específicas y 8 adicionales medidas relacionadas al manejo de conflicto de interés, cabe resaltar que a 2019, de los 35 países de las Américas, 14 no habían implementado ninguna medida específica o relacionada al manejo de conflicto de interés en políticas de control del tabaco, siendo 11 de ellos Estados Parte en el CMCT.

Ello significa que esfuerzos en esta materia deben ser redoblados para que la Región alcance la meta establecida en la Estrategia y plan de acción, según la cual 20 Estados Miembros de OPS deben contar con normativa específica al manejo de conflictos de interés para los funcionarios y empleados públicos con competencia en las políticas de control del tabaco al año 2022.

Asimismo, en tanto este análisis está referido solo al manejo de conflicto de interés según la línea estratégica de acción 4 de la Estrategia y plan de acción, una visión integral sobre los avances en la implementación del artículo 5.3 del CMCT y sus directrices requiere de un análisis mucho más amplio. En ese sentido, se enfatiza que el hecho de contar con normativa referida al tema de este informe no agota, ni mucho menos, da cuenta del cumplimiento de todas las obligaciones que emanan del artículo 5.3 del CMCT. Aún en aquellos Estados Miembros donde este informe reporta que se cuenta con normativa sobre el manejo de conflicto de interés, se requiere redoblar esfuerzos donde corresponda para cumplir con lo establecido en el artículo 5.3 del CMCT en su integridad y se logren los objetivos del Convenio.

Igualmente, es necesario llevar a cabo esfuerzos hacia la construcción de indicadores globales que complementen los informes de progreso sometidos por los Estados Parte, y así conformen un sistema de monitoreo periódico y estandarizado como el del Informe de la OMS sobre la epidemia mundial de tabaquismo.

Contribución de los autores. RCS, DC y DL, concibieron el estudio original, recolectaron y analizaron los datos, interpretaron los resultados, escribieron y revisaron el manuscrito. Todos los autores revisaron y aprobaron la versión final.

Agradecimientos. Los autores expresan su agradecimiento a Adriana Blanco, Natalia Parra, Francisco Armada, y Stella Bialous, por sus valiosos aportes durante el desarrollo de la metodología para el cálculo del indicador sobre mecanismos de manejo de conflicto de interés en control del tabaco de que da cuenta este informe especial. Asimismo, agradecen el apoyo de Kavita Singh y Edward Hynson en la recopilación de datos.

Conflictos de intereses. Ninguno declarado por los autores.

Declaración. Las opiniones expresadas en este manuscrito son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente los criterios ni la política de la *RPSP/PAJPH* y/o de la OPS.

REFERENCIAS

- Organización Mundial de la Salud. Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. Organización Mundial de la Salud. Ginebra: OMS;2005. Disponible en <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42813/9243591010.pdf;jsessionid=081FE20A170D0AF7E34749D6615BA112?sequence=1>. Acceso 17 noviembre de 2021.
- Mulvey K. A life-saving precedent: protecting public health policy against Big Tobacco. *Tob Control*. 2010;19(2):95-7. doi: 10.1136/tc.2009.032755.
- Magnusson RS. Framework legislation for non-communicable diseases: and for the Sustainable Development Goals? *BMJ Glob Health*. 2017;2(3):e000385. doi: 10.1136/bmjgh-2017-000385.
- Bialous S, Da Costa E Silva VL. Where next for the WHO Framework Convention on Tobacco Control? *Tob Control*. 2022;31(2):183-186. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2021-056545.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos de Desarrollo Sostenible: Objetivo 3: Salud y Bienestar.[Internet]. Nueva York: UNDP; 2022. Disponible en; <https://www.sdgfund.org/es/objetivo-3-buena-salud>. Acceso 3 abril de 2022.
- Organización Panamericana de la Salud. Estrategia y plan de acción para fortalecer el control del tabaco en la región de las Américas 2018-2022. Organización Panamericana de la Salud. 2019. Disponible en <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51575/>

- OPSNMH19022_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acceso 17 de noviembre de 2021.
7. Salgado L, Dorado D, Arcila J. Índice Regional de Interferencia de la Industria Tabacalera: Implementación del Artículo 5.3 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco en países de América Latina. Corporate Accountability. Disponible en: <https://expose.tobacco.org/wp-content/uploads/Latin-American-Report-ES.pdf>. Acceso 17 de Noviembre de 2021.
 8. Ralston R, Hirpa S, Bassi S, Male D, Kumar P, Barry RA, Collin J. Norms, rules and policy tools: understanding Article 5.3 as an instrument of tobacco control governance. *Tob Control*. 2022 ;31(Suppl 1):s53-s60. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2021-057159.
 9. Bialous SA. Impact of implementation of the WHO FCTC on the tobacco industry's behaviour. *Tob Control*. 2019;28(Suppl 2):s94-s96. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2018-054808
 10. Reeve B, Gostin LO. "Big" Food, Tobacco, and Alcohol: Reducing Industry Influence on Noncommunicable Disease Prevention Laws and Policies Comment on "Addressing NCDs: Challenges From Industry Market Promotion and Interferences". *Int J Health Policy Manag*. 2019;8(7):450-454. doi: 10.15171/ijhpm.2019.30
 11. Tangcharoensathien V, Chandrasiri O, Kunpeuk W, Markchang K, Pangkariya N. Addressing NCDs: Challenges From Industry Market Promotion and Interferences. *Int J Health Policy Manag*. 2019 May 1;8(5):256-260. doi: 10.15171/ijhpm.2019.02.
 12. Organización Mundial de la Salud. Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS: directrices para la aplicación Artículo 5.3, artículo 8, artículo 9, artículos 9 y 10, artículo 11, artículo 12, artículo 13, y artículo 14. Organización Mundial de la Salud. Ginebra: OMS;2011. Disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/80516/9789243505183_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acceso 19 abril de 2022.

Manuscrito recibido el 21 de diciembre de 2021. Aceptado para su publicación, tras revisión, el 26 de abril de 2022.

Managing conflicts of interest in tobacco control: situation in the Americas

ABSTRACT

This special report describes the methodology for calculating the indicator for the adoption of effective mechanisms to counter interference by the tobacco industry and those who work to further its interests, as established in the Strategy and Plan of Action to Strengthen Tobacco Control in the Region of the Americas 2018-2022; the report also presents the status of adoption of these mechanisms in the countries of the Region as of 2019, and progress since 2016. It was found that, as of 2019, of the 35 Pan American Health Organization (PAHO) Member States 13 had regulations establishing specific measures for managing conflicts of interest for government officials and employees with responsibility for tobacco control policies; seven had implemented related but nonspecific measures; and 14 had not implemented any measure. Although there has been progress since 2016, efforts must be redoubled to reach the target of 20 Member States having mechanisms for the identification and management of conflicts of interest, as established in the Strategy and Plan of Action. It should be noted that having regulations on the subject does not fulfill, nor by any means fully meet, all the obligations arising from Article 5.3 of the World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. The PAHO Secretariat, in response to requests by Member States, developed the methodology for calculation of the indicator and systematized the findings that are presented.

Keywords

Tobacco industry; control and sanitary supervision of tobacco-derived products; conflict of interests; health strategies; Americas.

Manejo de conflitos de interesse no controle do tabaco: situação nas Américas

RESUMO

Este relatório especial descreve tanto a metodologia de cálculo do indicador sobre a adoção de mecanismos eficazes para evitar a interferência da indústria do tabaco ou daqueles que defendem seus interesses, estabelecida na “Estratégia e plano de ação para fortalecer o controle do tabagismo na Região das Américas 2018-2022”, quanto a situação da adoção desses mecanismos nos países da Região para o ano de 2019, e seu progresso desde 2016. Constatou-se que, até 2019, dos 35 Estados Membros da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), 13 possuíam regulamentações que estabelecem medidas específicas para o manejo de conflitos de interesse para funcionários públicos responsáveis por políticas de controle do tabaco. Da mesma forma, 7 haviam implementado medidas relacionadas, mas não específicas, e 14 não haviam implementado nenhuma medida. Embora haja avanços em relação a 2016, os esforços devem ser redobrados para atingir a meta estabelecida na estratégia e no plano de ação de 20 Estados Membros com mecanismos de identificação e gestão de conflitos de interesse. Vale destacar que ter regulamentação sobre o tema não esgota, muito menos conclui, o cumprimento de todas as obrigações que emanam do artigo 5.3 da Convenção-Quadro da Organização Mundial da Saúde para o Controle do Tabaco. A Secretaria da OPAS, em cumprimento ao que foi solicitado pelos Estados Membros, desenvolveu a metodologia para o cálculo do indicador e sistematizou os resultados aqui apresentados.

Palavras-chave

Indústria do tabaco; controle e fiscalização de produtos derivados do tabaco; conflito de interesses; estratégias de saúde; América.
