

>>LIBERTAD PARA ELEGIR



VAPORIZADORES COMO
ALTERNATIVA AL TABACO:
**UN DERECHO
DEL INDIVIDUO**



Coordinación General

Luis Guinard

Autores

Gianfranco Smith

Alexis Martínez

Edición: Marissa Krienert / Susana Lezcano

Diagramación: William Caicedo

Fotografías: Freepik / Unsplash

El contenido de esta propuesta de política refleja los puntos de vista de sus autores. Las autoridades del programa no son responsables por ningún uso que pueda darse de la información aquí contenida.

Libertad para Elegir es una campaña para proteger el acceso de los consumidores a productos seguros y legales que apoyen un estilo de vida de daño reducido, en respeto a los principios de libertad individual.

Fundación Libertad es una organización sin fines de lucro establecida en Panamá en el año 2001 con la misión de difundir y defender los principios de libertades individuales, políticas y económicas y ampliar espacios para promover una sociedad de personas libres y responsables. Los ejes de trabajo de Fundación Libertad se basan en la defensa de la libertad, la propiedad privada, el Estado de Derecho, la educación de jóvenes y todos sus miembros, promoción de la libre empresa y la influencia en la opinión pública.

Fecha de publicación: octubre 2022

RESUMEN EJECUTIVO

Esta investigación pretende desarrollar un abordaje distinto, al adoptado por el gobierno de la República de Panamá, con respecto al uso de vaporizadores o cigarrillos electrónicos. Lo anterior, ya que, en Panamá, los vaporizadores han sido considerados, incluso más nocivos que los cigarrillos tradicionales o por combustión, por lo que el gobierno ha justificado su prohibición. No obstante, este documento argumenta que el uso de vaporizadores, más allá de ser una herramienta para mitigar los daños producidos por los cigarrillos tradicionales, o por combustión, deberían ser permitidos por la autonomía de la voluntad y la libertad que tienen los nacionales, extranjeros y transeúntes que se encuentren en la República de Panamá.

En ese sentido, se arguye que la prohibición del uso de vaporizadores o cigarrillos electrónicos conlleva consecuencias para la salud, principalmente porque representa una alternativa menos dañina que los cigarrillos tradicionales y, diversos estudios han comprobado que pueden ser efectivos en tratamientos para el abandono del tabaco; además, la prohibición trae consigo el aumento del comercio ilegal o mercado negro, lo que ciertamente causará que los consumidores no tengan opciones, adicionales a la de adquirir productos clandestinos de procedencia y materiales dudosos.

Por otro lado, la prohibición también ocasiona consecuencias económicas adversas, tales como la afectación a las pequeñas y medianas empresas que se dedican a la comercialización de estos productos, así como para el Estado, que dejará de percibir los impuestos derivados de la comercialización y consumo.

Finalmente, y lo que representa el punto focal de nuestro estudio, la prohibición de los cigarrillos electrónicos, carece de justificación y razonabilidad, ya que se vulnera el derecho a la autonomía de la libertad y los derechos de libertad individual. Lo anterior, sobre la base que el Estado debería intervenir mínimamente, y solo para aspectos necesarios, en la vida de los adultos, sobre qué productos o servicios adquirir, puesto que ello es considerado como una intromisión excesiva en la vida privada de las personas.

La preocupación que motiva esta investigación surge de la prohibición como vaporizadores, entendido desde un enfoque paternalista, que es peligroso para las libertades individuales, puesto la prohibición del vaporizador perjudica la salud de los fumadores empedernidos que utilizan estos dispositivos como sustituto del tabaco. Como personas libres, los fumadores adultos deben ser responsables de tomar las mejores decisiones sobre los métodos más convenientes para dejar de fumar o mitigar los daños causados por este hábito.

Nuestro argumento concluye que es poco probable que la prohibición de los vaporizadores logre el objetivo de proteger la salud pública como esperan los políticos, y que incluso, tal como se detalla en la investigación, puede generar consecuencias sanitarias y económicas indeseadas, por tanto, no hay ninguna razón lógica para restringir el derecho de los consumidores a elegir un producto que puede ayudarles a reducir el consumo de tabaco.

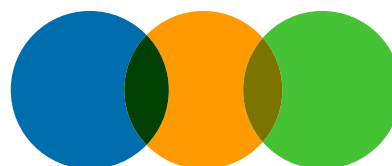
Por ello, se recomienda la adopción de políticas públicas cuyo objetivo sea la educación de la ciudadanía, así como regulación sobre la prohibición para el consumo en personas menores de edad, así como en ciertos lugares para evitar la afectación a terceras personas. Es decir, sugerimos que lo más conveniente es aplicar un marco regulatorio homólogo, al actualmente vigente para los cigarrillos habituales o por combustión y al de las bebidas alcohólicas. En ese sentido, para evitar que los menores se conviertan en usuarios de cigarrillos electrónicos, deberían adoptarse medidas de comercio controlado, impidiendo que los distribuidores vendan a menores e imponiendo duras sanciones a los que violen esta prohibición.

I. INTRODUCCIÓN

Durante muchos años, los gobiernos han formulado políticas públicas que, con el objetivo de proteger a los ciudadanos o al orden público, prohíben el consumo de ciertos productos o servicios. Este es el caso del consumo de drogas sintéticas como la cocaína, la heroína y el éxtasis, cuya comercialización está prohibida y, por ende, quedan excluidas de manera absoluta del mercado lícito. No obstante, la prohibición estatal no siempre es absoluta, existen políticas de regulación para productos que, sin ser ilegales, son considerados nocivos o perjudiciales para la salud, como es el caso de los alimentos con alto contenido de grasas saturadas, las bebidas alcohólicas, el tabaco. Si bien es cierto, podría justificarse la adopción de estas medidas de regulación, vemos que, en ciertos casos, los Estados han implementado medidas desproporcionadas de prohibición total, como con los vaporizadores, que incluso, siendo menos nocivos que las alternativas actualmente lícitas y disponibles, pretenden ser erradicados del mercado, en abierta contravención al derecho del individuo a consumir el producto que más le convenga y beneficie, según su estilo de vida.

Tal como hemos mencionado, la intervención del Estado a través de estas políticas públicas puede ser absoluta o relativa, dependiendo del grado de limitación de la libertad individual del consumidor. Cuando la intervención y/o prohibición es absoluta, además de excluir cualquier posibilidad de que el consumidor acceda a un producto o servicio de forma lícita, mediante la eliminación de su oferta, pueden establecerse sanciones penales y/o administrativas por comprar o consumir el producto o servicios de forma clandestina. Por el contrario, cuando la intervención es relativa, la prohibición persiste para otro grupo reducido de personas que no cumplen con ciertos requisitos legales, como es el caso del consumo de tabaco por personas menores de edad y de la marihuana por personas que no padecen ninguna enfermedad, en los países donde está permitido el consumo únicamente con fines medicinales. En ambos casos, el objetivo es evitar que los ciudadanos se hagan daño a sí mismos, a través del producto o servicio y, por tanto, se afecte la salud pública. Sin embargo, la evidencia demuestra que estas medidas de prohibición no siempre son efectivas, ya que no logran el resultado esperado, y los individuos continúan buscando la forma de eludir las prohibiciones y así, acceder al producto o servicio clandestinamente.

Una alternativa a estas políticas públicas de prohibición es enfocarse en mitigar el daño causado por ciertos productos o servicios, regulando la comercialización y/o el consumo y proponiendo productos alternativos menos nocivos. Aunque consumir estos productos o servicios también puede tener consecuencias negativas para la persona, su impacto es significativamente menor y pueden ayudarle, ya sea al abandono progresivo del consumo, o ►





a consumirlo de forma más segura y menos nociva para su salud. Estas políticas de reducción de daños, conocidas en inglés como *harm reduction policies*, son aplicadas principalmente a productos que generan adicción, tales como el alcohol y las drogas. El objetivo principal consiste en la reducción del daño del consumo del producto, mediante la sustitución del producto o servicio más dañino por otro menos perjudicial. Este es precisamente el caso de los vaporizados, que, aunque siguen siendo productos nocivos para la salud, pueden utilizarse como herramienta de mitigación de los daños producidos por los cigarrillos tradicionales o por combustión.

En ese sentido, este trabajo analiza la eficacia del uso de vaporizadores como herramienta de reducción de daños para los consumidores de tabaco. Lo anterior, bajo el supuesto que la evidencia científica suministrada demuestra que los vaporizadores ayudan a disminuir el consumo de tabaco y los efectos perjudiciales producidos por éste. Se argumentará, además, que prohibir el uso de estos dispositivos atenta contra la libertad individual de elegir remedios de autoayuda que permitan al fumador mejorar su calidad de vida. Adicionalmente, se demostrará que, si es que existe algún resultado positivo de la prohibición de vaporizadores, el mismo es desproporcionado a los esfuerzos y recursos utilizados para asegurar el cumplimiento de dicha prohibición, puesto que muchas personas continúan accediendo a estos productos de forma clandestina, exponiéndose a peores riesgos para la salud, producido no solo por la sustancia que se buscaba prohibir en primera instancia, sino por todos aquellos ingredientes o aditivos adicionales provenientes del contrabando, que no cuentan con ningún tipo de control sanitario.

II. POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE DAÑOS: CONCEPTO Y PRINCIPIOS

Las políticas de reducción de daños proponen un conjunto de principios pragmáticos y humanistas que pretenden minimizar las consecuencias adversas que pueden tener el consumo de sustancias psicoactivas legales o ilegales sobre la salud de las personas y sobre la propia sociedad. Este objetivo se logra mediante la disminución de los riesgos para la salud de un grupo de personas.

El concepto de reducción de daños ha sido históricamente utilizado en la formulación de políticas públicas sobre salud pública.¹ Esto se debe principalmente a que el enfoque de una política de reducción de daños forma parte de un marco integral de abordaje a situaciones, hábitos y/o consumo de sustancias, legales o ilegales, que resultan problemáticas o peligrosas dentro de la sociedad. Es decir, no hay incompatibilidades entre las políticas que buscan reducir daños y efectos nocivos debido al consumo de ciertas sustancias, con las políticas que buscan la prevención, el tratamiento e, incluso, la abstinencia. Ambos



¹ Glynn, Thomas J., J. Taylor Hays, and Katherine Kemper. 2021. "E-Cigarettes, Harm Reduction, And Tobacco Control". *Mayo Clinic Proceedings* 96 (4): 856-862. doi:10.1016/j.mayocp.2020.11.022

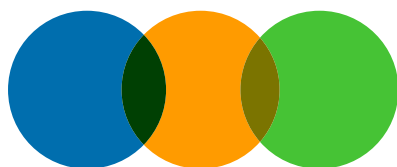
enfoques deben ser vistos como medidas complementarias. Por ello, este tipo de medidas no se centra en lo punitivo, ni en la criminalización. Por el contrario, parten de la realidad que ciertas sustancias existen y, por más que sea deseable erradicar completamente su consumo, se deben brindar alternativas, puesto que no todos los individuos son capaces de abstenerse de las mismas. En consecuencia, abogar únicamente por la prohibición absoluta no soluciona el problema del consumo.

Es decir, las políticas de reducción de daños suelen tener un impacto directo, real y tangible en todos los individuos.² Esto se debe a que consideran que la población tiene derecho a tener canales de ayuda para sentirse segura y apoyada, aun cuando no esté preparada, decidida o bajo la posibilidad de suspender completamente del consumo o hábito dañino que genera adicción.³

El problema surge cuando se limitan o se prohíben las medidas para la reducción de daños, porque se limita la libertad individual a escoger un remedio menos dañino al cerrar una vía de escape para las personas dependientes de productos adictivos sustituyan un producto nocivo por otro menos dañino

En el caso de los vaporizadores, los individuos tienen derecho a elegir si, para su salud o su estilo de vida, es más conveniente utilizar estos productos como alternativa al consumo de cigarrillos habituales o de combustión. Esta elección se basa en la información que tiene el consumidor sobre los vaporizadores, los cuales según la evidencia científica aportada en este trabajo, son alternativas tangibles, menos nocivas, para disminuir e incluso, eventualmente erradicar, el consumo de nicotina proveniente de fumar tabaco por combustión.

No obstante, la elección de cada individuo sobre qué producto consumir, sobre todo cuando presenta menos riesgos para la salud que el producto que genera adicción, no ha sido de debate placido entre los creadores de políticas públicas. Observamos que en algunos casos, el consumo de tabaco se valora de forma distinta al de otras sustancias nocivas (alcohol, drogas, entre otras). Es decir, una gran parte de la sociedad rechaza las “medidas de reducción de daños” como los vaporizadores, alegando que la única forma de eliminar por completo los peligros de la ingesta de tabaco por combustión es evitando el consumo de todo producto que libere tabaco y nicotina (salvo algunas pocas excepciones de terapias de reemplazo de nicotina, aprobadas por la FDA).⁴ ►



² Marlatt, G. Alan. 1996. "Harm Reduction: Come as You Are". *Addictive Behaviors* 21 (6): 779-788. doi:10.1016/0306-4603(96)00042-1.

³ Wolfe, Daniel, and Joanne Csete. 2015. *Reducción de Daños*. Ebook. Nueva York: Open Society Foundations.

⁴ Warner, Kenneth E. 2018. "How To Think—Not Feel—About Tobacco Harm Reduction". *Nicotine & Tobacco Research* 21 (10): 1299-1309. doi:10.1093/ntr/nty084 en Glynn, Thomas J., J. Taylor Hays, and



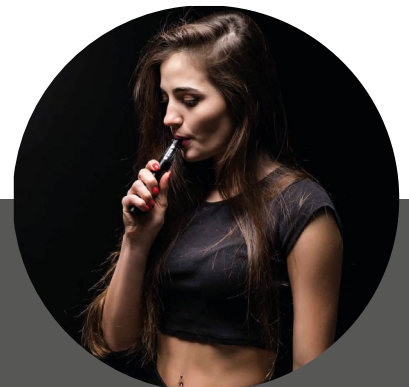
Según (Glynn, Hays and Kemper 2021), esta división en la opinión popular puede tener su origen en las experiencias pasadas de la sociedad con productos que fueron comercializados como “productos de tabaco con riesgos reducidos”. Entre ellos, el autor menciona como ejemplo, los filtros de cigarrillos de la década de los cincuenta, y los cigarrillos con menos contenido de nicotina de la década de los sesenta y setenta. El problema de estos productos, y la desconfianza generalizada de la sociedad en la actualidad, se debe a que posteriormente se comprobó que dichos productos no eran menos nocivos para los consumidores que los cigarrillos habituales o por combustión, por lo que aumentó la incredulidad de la población ante este tipo de medidas. Por ello, el autor argumenta que, más que un tema científico, la aceptación de los vaporizadores como medida de reducción de daño, dependerá de la disposición de la sociedad para confiar en la viabilidad y eficacia de este nuevo producto.

De lo anterior, es notable que este debate está lejos de ser concluyente, ya que hay diversos países que han optado por la prohibición absoluta de la comercialización y uso de vaporizadores, como el caso de la República de Panamá, que mediante la Ley 315 de 30 de junio de 2022⁵, prohibió el uso, importación y comercialización de sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina.

Por lo tanto, este capítulo se centra en una visión general de los principios que deberían sustentar una política exitosa de reducción de daños para determinar si, incluso con los riesgos para la salud asociados al uso de los vaporizadores, es factible, desde una perspectiva de salud pública, defender el derecho de las personas a elegir los vaporizadores en lugar de los cigarrillos habituales o por combustión.

1. Principios

Como primer punto, es fundamental presentar los principales argumentos, principios y valores⁶ que sustentan una política de reducción de daños. De esta manera, podremos determinar si la alternativa propuesta por los grupos que defienden el derecho a utilizar vaporizadores como sustituto del cigarrillo es viable para la reducción de daños provenientes de la combustión y nicotina del cigarrillo.



Katherine Kemper. 2021. "E-Cigarettes, Harm Reduction, And Tobacco Control". *Mayo Clinic Proceedings* 96 (4): 856-862. doi: 10.1016/j.mayocp.2020.11.022.

⁵ Ley 315 de 30 de junio de 2022, “por la cual se prohíbe el uso, importación y comercialización de sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina”, *Gaceta Oficial*: 29568-B de 30 de junio de 2022.

⁶ Marlatt, G. Alan. 1996. "Harm Reduction: Come as You Are". *Addictive Behaviors* 21 (6): 779-788. doi:10.1016/0306-4603(96)00042-1.

A. Las políticas de reducción de daños representan un abordaje distinto a la perspectiva moral, criminal y clínica que usualmente se les confiere a las adicciones.

Las adicciones suelen abordarse desde dos perspectivas diferentes, a menudo contradictorias. La primera, corresponde a un abordaje moral, cuya premisa principal es que “el consumo de sustancias ilegales y/o la adicción a sustancias legales pero nocivas es moralmente incorrecto y, por ende, debe ser erradicado”.

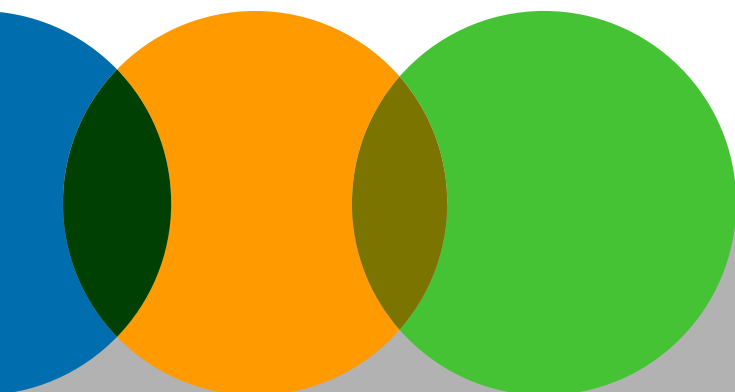
Esta perspectiva, dependiendo de la licitud de la sustancia, puede traducirse en una restricción parcial, o bien, pueden tener un efecto de criminalización, que manifiesta en la intervención de la justicia penal, para la persecución y sanción de cualquier individuo que sea encontrado portando, consumiendo o comercializando sustancias ilícitas, tales como las drogas. En ambos casos, vemos que el Estado busca regular (en caso de prohibiciones parciales) y eliminar (cuando nos referimos a sustancias ilícitas), la cadena de suministro de la sustancia. Es decir, se busca reducir el acceso que tienen los individuos al producto.

El segundo abordaje que hemos anticipado es el de una perspectiva clínica. En este caso, se considera que los individuos con adicciones son pacientes, similares a lo que padecen una enfermedad biológica y/o genética que requiere tratamiento y rehabilitación. Esta perspectiva tiene como objetivo tratar a los adictos para remediar el deseo o la necesidad de los individuos de acceder o consumir la sustancia (lícita o ilícita) que les genera dependencia.

Según (Marlatt 1996) estas perspectivas son contradictorias puesto que, en el abordaje moral la adicción es un delito que amerita un castigo; mientras que, desde la perspectiva clínica, la adicción es entendida como una enfermedad, que requiere un tratamiento. En ambos casos, el objetivo principal es limitar el acceso y el consumo de la sustancia.

Por el contrario, las políticas de reducción de daños no se enfocan en la moralidad del uso de la sustancia, sino en las consecuencias para el consumidor (o individuo con adicción) del producto. Es precisamente este elemento el que permite la recomendación de otras alternativas que, pudiendo considerarse “moralmente incorrectas”, representan menos perjuicios para los individuos que los hábitos o adicciones que actualmente mantienen.

De igual forma, las políticas de reducción de daños representan una contrapropuesta al abordaje clínico tradicional de las adicciones. Lo anterior, ya ofrecen una variedad de alternativas orientadas a reducir las consecuencias perjudiciales del hábito adictivo, entendiendo que una sociedad sin adicciones, por más deseable que sea, es poco probable que exista.



B. Las políticas de reducción de daños reconocen que la abstinencia y erradicación de la adicción es el resultado ideal, no obstante, busca alternativas en los casos que esto no sea posible.

El entendimiento de las adicciones desde una perspectiva moral y clínica comparten un valor principal: promover la abstinencia, ya sea mediante el encarcelamiento o tratamiento. Como hemos explicado en apartados anteriores, el origen pragmático y filosófico de las políticas de reducción de daños, no descartan la abstinencia como una meta deseable, sin embargo, reconocen que existen casos en los que la abstinencia no es una meta alcanzable inmediatamente, por lo que se deben recurrir a otras alternativas que reduzcan los daños que consumir un producto genera para los individuos.

C. Las políticas de reducción de daños promueven alternativas con umbrales bajos de acceso.

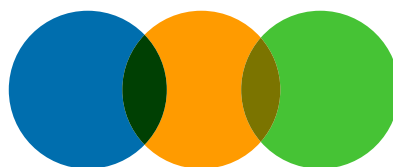
Tradicionalmente, cuando individuos con adicciones toman la decisión de mejorar sus hábitos, por salud o por decisión propia, se les demanda abstinencia para poder recibir tratamiento. Este requerimiento excluye a un gran número de personas, que desean mejorar su calidad de vida, pero no son capaces para someterse a un régimen de abstinencia absoluto. Las políticas de reducción de daños representan una alternativa para los individuos que no pueden acceder a programas habituales de rehabilitación, brindándole un mecanismo accesible y con menos estigmas donde puedan recibir ayuda para eliminar su adicción o disminuir el consumo de la sustancia, aún cuando no se pueda practicar una abstinencia absoluta.

III. POLÍTICAS DE PROHIBICIÓN Y SUS CONSECUENCIAS PARA LOS INDIVIDUOS Y LA SOCIEDAD

A nivel mundial son cada vez más frecuentes y notables los movimientos de individuos, organizaciones y Estados dedicados a promover un estilo de vida saludable entre los ciudadanos. En Latinoamérica, por ejemplo, países como Chile y México son reconocidos como líderes regionales en la aplicación de políticas prohibitivas orientadas a disminuir los problemas relacionados a la salud de la población, restringiendo total o parcialmente el consumo de ciertos productos que, sin ser ilegales, se alega que producen efectos nocivos para la salud. Cuando estas medidas de prohibición son aplicadas de forma generalizada y sin alternativas adicionales para la población, generan riesgos y consecuencias, directas e indirectas, para los individuos, la economía y la sociedad.

Esta sección evalúa las consecuencias negativas de las políticas públicas que prohíben el uso de vaporizadores. Se comprobará que dichas prohibiciones, a pesar de sus posibles ►





buenas intenciones, causan más perjuicios para los individuos, la salud y la economía, de lo que pretenden contrarrestar.

1. Consecuencias para la salud

A. Los vaporizadores representan menos riesgos para la salud y ayudan a los consumidores de tabaco a mejorar su calidad de vida.

Muchos países, exhortados por organizaciones internacionales y científicas, han adoptado políticas públicas que prohíben la comercialización y el uso de vaporizadores, con el objetivo de proteger a sus ciudadanos de los efectos nocivos del tabaco.

Por ejemplo, en su último informe de 2021 sobre “la epidemia mundial de tabaquismo”, la Organización Mundial de la Salud (OMS) indicó que los sistemas electrónicos de suministro de nicotina (ENDS, por sus siglas en inglés), que incluye a los vaporizadores, son dispositivos emergentes, adictivos y que causan daño.⁷

Según la OMS, las estrategias de control de tabaco establecidas en la Convención Marco para el Control del Tabaco (CMCT) deben ser aplicadas a los sistemas electrónicos de suministros de nicotina, siguiendo las recomendaciones establecidas en el documento FCTC/COP7(9) de la Conferencia de Estados Parte de dicha convención internacional. Este documento sugiere adoptar medidas de prohibición o restricción, fabricación, importación, distribución, presentación, venta y uso de los sistemas electrónicos de suministro de nicotina, de conformidad con las legislaciones y los objetivos nacionales en materia de salud pública.⁸

Entre las consecuencias para la salud que, según la OMS justifican la prohibición de los dispositivos electrónicos de suministro de nicotina, se encuentran los siguientes:

- Que dichos dispositivos contienen nicotina, un producto del tabaco que puede ser altamente adictivo, sobre todo en personas menores de edad.
- Que la nicotina contenida en estos productos produce efectos nocivos para el desarrollo del cerebro, lo que tiene efectos a largo plazo para los niños y adolescentes.
- Que los usuarios de los dispositivos electrónicos de suministro de nicotina son más propensos en convertirse en fumadores de cigarrillos, con lo cual quedarían expuestos a los efectos nocivos del tabaco. ►



⁷ World Health Organization. 2021. “WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2021: Addressing New and Emerging Products”. Ginebra: World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1359088/retrieve>

⁸ FCTC/COP7(9) Sistemas Electrónicos De Administración De Nicotina Y Sistemas Similares Sin Nicotina: Informe De La OMS. 2016.

- Que el uso de dichos dispositivos puede volver a normalizar el consumo de tabaco, especialmente en poblaciones jóvenes y en espacios públicos cerrados, al recrear el acto de fumar.⁹

Estas justificaciones parten del supuesto equivocado que todos los sistemas de suministro electrónico contienen nicotina, lo cual es desacertado. Según la propia OMS estos dispositivos no siempre contienen nicotina¹⁰, el cual es uno de los productos más adictivos en los cigarrillos.

Además, a diferencia de los cigarrillos habituales o por combustión, los vaporizadores no producen alquitrán ni monóxido de carbono, que son dos de los compuestos más dañinos del tabaco¹¹. Los vaporizadores calientan el líquido en su interior que contienen propilenglicol y/o glicerina vegetal y saborizantes, para transformarlo en un aerosol que es inhalado por el consumidor. En lugar de fumar, el consumidor inhala vapor al usar estos dispositivos, el cual puede o no contener nicotina.

En efecto, un estudio preparado por el gobierno de los Estados Unidos de América, titulado *"Public Health Consequences of E-Cigarettes"* (2018)¹², explica que el aerosol emitido por los vaporizadores es sustancialmente menos complejo que el humo de los cigarrillos de combustión, además de que las toxinas liberadas son significativamente menos dañinas que las del cigarrillo. En ese sentido, dicho estudio concluyó diciendo que la sustitución del cigarrillo de combustión por vaporizadores reduciría el riesgo de los consumidores a numerosas cantidades de sustancias tóxicas y cancerígenas que están presentes en los cigarrillos de combustión.

Este documento no pretende ignorar los efectos negativos de la nicotina en los vaporizadores para la salud de las personas, por lo que siempre será mejor evitar consumirla. Sin embargo, el informe de la OMS desconoce la evidencia científica que demuestra que el uso de vaporizadores es 95% menos nocivo que fumar tabaco, lo que sugiere que estos dispositivos, contengan o no nicotina, pueden tener muchos beneficios para las personas adictas al tabaco¹³. ►



⁹ World Health Organization. 2021. *"WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2021: Addressing New and Emerging Products"*. Ginebra: World Health Organization.

¹⁰dem.

¹¹ *"Using E-Cigarettes to Stop Smoking"*. 2019. Nhs.Uk. <https://www.nhs.uk/live-well/quit-smoking/using-e-cigarettes-to-stop-smoking/>.

¹²National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2018. *"Public Health Consequences of E-Cigarettes"*. Washington, D.C.: The National Academies Press.

¹³Snowdon, Christopher, Louis Houlbrooke, Patrick Coquart, and Ian Irvine. 2021. *"Vaping Works. International Best Practices: United Kingdom, New Zealand, France and Canada"*. https://www.propertyrightsalliance.org/wp-content/uploads/PRA_VapingWorks.pdf.

Existen países que han utilizado los vaporizadores como medidas de reducción de daños y han logrado disminuir el número de fumadores de tabaco. En un informe titulado *"Vaping Works. International Best Practices: United Kingdom, France, Canada and New Zealand"*, *Property Rights Alliance* presenta cuatro países donde se observa una correlación entre la disminución del consumo de cigarrillos y el aumento de usuarios de vaporizadores.

Dicho informe explica que los datos de la Oficina de Estadísticas Nacionales del Reino Unido demuestran que el porcentaje de fumadores en esta región se redujo del 20.4% al 16.1% entre 2012 y 2015, debido en gran parte a la implementación de vaporizadores como instrumento de reducción de daños. Se observa, además, que existe una correlación entre esta reducción de fumadores y el aumento de los usuarios de vaporizadores, ya que el número de fumadores diarios disminuyó de 17.90% a 15.50% entre 2015 y 2019, mientras que el número de usuarios de vaporizadores aumentó de 4.5% a 5.5% en el mismo periodo.

Asimismo, las tasas de fumadores en Nueva Zelanda cayeron del 14.2% al 11.60% entre 2016 y 2020, mientras que el uso de vaporizadores aumentó del 0.09% al 3.50% en el mismo periodo. Más recientemente, la proporción de fumadores se redujo del 12% al 10.5% entre 2020 y 2021.

En el caso de Francia, el informe muestra que el número de fumadores disminuyó del 29.4% al 24% entre 2016 y 2019, mientras que el número de usuarios de vaporizadores incrementó del 2.5% al 4.4% en ese mismo periodo.

Por último, al igual que en los otros países, en Canadá el número de fumadores disminuyó del 10.9% al 8.6% entre 2013 y 2019, mientras que el número de usuarios de vaporizadores aumentó del 2% al 4.7%. Adicionalmente, se observa que entre 2019 y 2020 se produjo una reducción del 40% de los fumadores en la población de 20 a 24 años.

La evidencia proporcionada en el informe de *Property Rights Alliance* demuestra que los vaporizadores contribuyen significativamente a reducir el número de fumadores de tabaco, tal como sucedió en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Francia y Canadá. Este informe también demuestra, a diferencia de lo que sostiene la OMS, que no es cierto que permitir el uso y la comercialización de cigarrillo electrónico normalizará el consumo de tabaco en detrimento del progreso hacia la consecución de una sociedad libre de tabaco, como parte de los objetivos de la OMS. En realidad, ocurre todo lo contrario, ya que la evidencia confirma que hay una disminución sistemática e importante del número de fumadores de tabaco en los países que han permitido los vaporizadores como método de reducción de daños. ►



World Health Organization. 2021. "WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2021: Addressing New and Emerging Products". Ginebra: World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1359088/retrieve>
FCTC/COP7(9) Sistemas Electrónicos De Administración De Nicotina Y Sistemas Similares Sin Nicotina: Informe De La OMS. 2016.



Ciertamente, el uso de estos dispositivos sigue siendo nocivo para la salud, pero la ausencia de alquitrán y monóxido de carbono reduce en gran medida los daños en comparación con el consumo de tabaco. En ese sentido, prohibir la comercialización y el uso de vaporizadores significaría desconocer la libertad de los fumadores de escoger un remedio que, aunque sigue siendo perjudicial para la salud, es comparativamente menos dañino que el tabaco y puede ayudarle a dejar de fumar.

B. Los vaporizadores no fomentan el consumo de tabaco en menores de edad

Por otro lado, a pesar de la legítima preocupación de la OMS de que los vaporizadores puedan desencadenar adicciones a la nicotina en los jóvenes, algunos estudios demuestran que la prohibición de estos productos no incide en el aumento del consumo de tabaco en la población menor de edad¹⁴. De hecho, un informe titulado “*Analysis of Flavored Vaping Products as a Harm Reduction Method*”, publicado por la Fundación Tholos y Property Rights Alliance, fundamentándose en una encuesta de la United States National Youth Tobacco, muestra que en los últimos dos años las tasas de consumo de tabaco y vaporizadores se han reducido entre los jóvenes estadounidenses que asisten a la escuela secundaria.¹⁵ Además, datos del *Centers for Disease Control and Prevention* de los Estados Unidos, demuestran que en el 2021, el porcentaje de estudiantes que consumían cigarrillos era solo del 2.9%, mientras la cifra de fumadores de vaporizadores era de 14.1%.¹⁶

Lo anterior confirma que permitir el acceso de vaporizadores no fomenta el consumo de tabaco entre los menores de edad, que en realidad ha ido disminuyendo en reemplazo de estos dispositivos electrónicos. Es cierto que la proporción de estudiantes usuarios de vaporizadores es relativamente significativa, pero para reducir este número, se podrían adoptar regulaciones que restrinjan la compra de estos productos a personas mayores de edad y se sancione a los comerciantes que vendan a menores de edad, como recomienda el informe de la Fundación Tholos y Property Rights Alliance¹⁷.

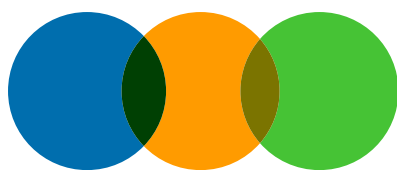
¹⁴Saydlowski, Rowan. 2022. “*Analysis of Flavored Vaping Products as A Harm Reduction Method*”. Acceso el 22 de agosto de 2022. <https://www.propertyrightsalliance.org/wp-content/uploads/Analysis-of-Flavored-Vaping-Products-as-a-Harm-Reduction-Method.pdf>.

¹⁵Ídem.

¹⁶CDC Centers for Disease Control and Prevention”. 2022. https://www.cdc.gov/tobacco/data_statistics/fact_sheets/youth_data/tobacco_use/index.htm.

¹⁷Saydlowski, Rowan. 2022. “*Analysis of Flavored Vaping Products as A Harm Reduction Method*”. Acceso el 22 de agosto de 2022. <https://www.propertyrightsalliance.org/wp-content/uploads/Analysis-of-Flavored-Vaping-Products-as-a-Harm-Reduction-Method.pdf>.





C. Prohibir la comercialización de vaporizadores generaría un mercado negro en el que los individuos continuarían accediendo a estos productos, pero ahora sin controles sanitarios, favorecido el consumo de cigarrillos habituales o por combustión.

En un documento titulado *"A surge strategy for smoke free Aotearoa 2025: the role and regulation of vaping and other low risk smokefree nicotine products"*, ASH New Zealand y End Smoking New Zealand, explican que una de las consecuencias imprevistas de las regulaciones que imponen barreras de entrada en el mercado sería el desarrollo de mercados negros o grises de productos no regulados¹⁸.

Lo anterior se debe, en el caso de los vaporizadores, a que la prohibición de su comercialización legal no acabaría con la demanda de los consumidores, sino que eliminaría la oferta, con lo cual las personas buscarían estos productos de forma clandestina en los mercados negros, donde son menos seguro por carecer de controles sanitarios.¹⁹

En efecto, un estudio sobre las respuestas a las posibles restricciones de los sabores de vaporizadores que no son de tabaco, realizado por el International Tobacco Control Policy Evaluation Project del Departamento de Psicología de la Universidad de Waterloo, demostró que frente a posibles restricciones en los sabores de los vaporizadores en Canadá, Estados Unidos y en el Reino Unido, el 28.3% de los usuarios encuestados buscaría la forma de encontrar los sabores que hayan sido prohibidos y el 17.1% dejaría de utilizar vaporizadores y empezaría a fumar²⁰. Según el estudio, los consumidores obtendrían los sabores prohibidos para vaporizadores principalmente a través de internet, mientras que los proveedores adquirirían estos productos en los países donde se permite su comercialización.²¹

Los productos vaporizadores adquiridos en el mercado negro suponen mayores riesgos para la salud de las personas, ya que estarían exentos de los controles sanitarios del mercado legal. Como explican la Fundación *Tholos* y *Property Rights Alliance*, se han producido muchos casos de hospitalización debido a productos de vaporizadores comprados en el mercado negro, ya que muchos contienen sustancias como el THC y el acetato de vitamina E, que altamente nocivos para la salud cuando son utilizados en estos dispositivos. Además, la venta de dichos productos puede aumentar el número de usuarios de vaporizadores ►

¹⁸ Bates, Clive, Robert Beaglehole, George Laking, David Sweanor, and Ben Youdan. 2019. *A Surge Strategy for Smokefree Aotearoa 2025 The Role and Regulation of Vaping and Other Low-Risk Smokefree Nicotine Products*. ASH New Zealand and End Smoking New Zealand.

¹⁹ Consumer Choice Center. 2020. *"The Myth of the Vaping Crisis Is Sparking a New War On Flavored Nicotine Products: And That Harms Consumers"*. Consumer Choice Center. <https://consumerchoicecenter.org/wp-content/uploads/2020/02/The-Myth-of-the-Vaping-Crisis-is-Sparking-a-New-War-on-Flavored-Nicotine-Products-%E2%80%93-And-That-Harms-Consumers.pdf>.

²⁰ Gravely, Shannon, Danielle M. Smith, Alex C. Liber, K. Michael Cummings, Katherine A. East, David Hammond, and Andrew Hyland et al. 2022. *"Responses to Potential Nicotine Vaping Product Flavor Restrictions Among Regular Vapers Using Non-Tobacco Flavors: Findings from The 2020 ITC Smoking and Vaping Survey in Canada, England and The United States"*. *Addictive Behaviors* 125: 107152. doi: 10.1016/j.addbeh.2021.107152.

²¹ Ídem.

menores de edad, ya que los vendedores clandestinos no solicitan documentos de identidad para validar la mayoría de edad de los compradores.²²

2. Consecuencias económicas

A. Prohibir la comercialización y el uso de vaporizadores afectarían a pequeñas empresas y la recaudación de impuestos.

La prohibición de la comercialización y el uso de vaporizadores, así como la imposición de elevados impuestos por su compra, podría afectar negativamente la economía del país. Como fue explicado en la sección anterior, prohibir estos productos en el mercado legal no eliminaría la demanda, sino que trasladaría su oferta al mercado negro, afectando directamente a pequeñas empresas dedicadas a su venta. Igualmente, el Estado dejaría de recaudar los impuestos asociados a la comercialización de estos productos.

Datos publicados en 2019 por la *Vapor Technology Association* explican que, de la venta de 9.2 billones de dólares en vaporizadores, surgieron 166,000 puestos de empleo en los Estados Unidos. De estas plazas de trabajo, 58,430 son ejercidas por personas que trabajan para las 13,480 tiendas pequeñas e independientes de vaporizadores a lo largo de ese país. Se explica, consecuentemente, que la prohibición de todos los sabores de vaporizadores implicaría pérdidas de 22,400 millones de dólares para la economía estadounidense y la desaparición de unas 151,850 plazas de trabajo.²³

Por otro lado, la fundación *Tholos y Property Rights Alliance* presentan un caso de estudio en el que la prohibición de ciertos sabores de vaporizadores en Massachusetts en el año 2020, trajo como resultado el incremento de los impuestos sobre el consumo en los Estados vecinos, Rhode Island y New Hampshire. Este incremento comprueba que los consumidores residentes en Massachusetts viajaron a dichos Estados vecinos para adquirir los productos prohibidos, lo cual comprueba, a su vez, que la prohibición no siempre logra proteger la salud de los consumidores, sino afectar a los pequeños comerciantes de vaporizadores. En efecto, este caso de estudio concluye afirmando que la prohibición hecha en Massachusetts ocasionó el cierre de múltiples empresas pequeñas dedicadas a la venta de vaporizadores.²⁴ ►



²² Saydlowski, Rowan. 2022. "Analysis of Flavored Vaping Products as A Harm Reduction Method". Accessed August 22. <https://www.propertyrightsalliance.org/wp-content/uploads/Analysis-of-Flavored-Vaping-Products-as-a-Harm-Reduction-Method.pdf>.

²³ Dunham, John. 2019. "MEMORANDUM: The Economic Impact of a Ban On Flavored Vapor Products". <https://vaportechnology.org/wp-content/uploads/2019/11/Dunham-Economic-Impact-of-Flavor-Ban-11-21-19.pdf>.

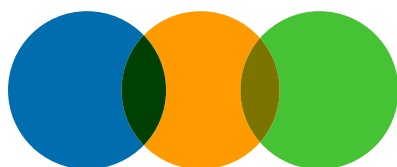
²⁴ Saydlowski, Rowan. 2022. "Analysis of Flavored Vaping Products as A Harm Reduction Method". Acceso el 22 de Agosto de 2022.

B. Imponer altos impuestos a los vaporizadores puede dar lugar a que estos productos sean accesibles solo para quienes tienen suficiente poder adquisitivo o para quienes lo adquieran de forma ilegal.

La imposición de altas tasas de impuestos a la compra de vaporizadores es considerada una estrategia para disuadir el uso de estos productos, principalmente por parte de los jóvenes. En su informe titulado “*E-Cigarettes: Use and Taxation*”, el equipo del Programa Mundial de Control del Tabaco del Grupo del Banco Mundial sostiene que, del mismo modo que el aumento de los impuestos sobre los cigarrillos ha funcionado para desalentar el consumo de tabaco, se espera que esta estrategia funcione para limitar el acceso a los vaporizadores, especialmente entre los jóvenes²⁵.

Sin embargo, las evidencias utilizadas para sustentar el incremento de los impuestos sobre los vaporizadores se basan en la experiencia de los cigarrillos, cuando el consumo de tabaco es una situación diferente a la de los vaporizadores. Como se argumenta en este documento, los vaporizadores, a diferencia de los cigarrillos, sirven como instrumentos de reducción de daños. Es probable que los altos impuestos hayan contribuido a evitar que cierto grupo de personas, como los menores de edad, tengan acceso a los cigarrillos. Pero aplicar la misma medida a los vaporizadores, sin tomar en cuenta los contextos de los problemas que ambos productos plantean a la salud pública, impediría que las personas con un nivel socioeconómico bajo accedan a esta alternativa que podrían ayudarlos a dejar de fumar. Es decir, imponer impuestos altos a los vaporizadores los convertiría en productos de lujo, con lo cual se excluiría a las personas sin recursos económicos de la posibilidad de acceder a ellos.

Por otro lado, tal como se argumenta en el documento de *ASH New Zealand y End Smoking New Zealand*, los altos impuestos sobre los vaporizadores podrían incentivar a los consumidores a buscar esos productos de forma ilícita en el mercado negro, donde no están sometidos a impuestos²⁶. Como se ha explicado, el riesgo de comprar estos productos de contrabando es que carecen de controles sanitarios, lo que puede exponer aún más la salud del consumidor. ►



<https://www.propertyrightsalliance.org/wp-content/uploads/Analysis-of-Flavored-Vaping-Products-as-a-Harm-Reduction-Method.pdf>.

²⁵ WBG Global Tobacco Control Program Team. 2022. “*E-Cigarettes: Use And Taxation*”. World Bank Group. Acceso el 22 de agosto de 2022. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/356561555100066200/pdf/E-Cigarettes-Use-and-Taxation.pdf>.

²⁶ Bates, Clive, Robert Beaglehole, George Laking, David Sweanor, and Ben Youdan. 2019. *A Surge Strategy for Smokefree Aotearoa 2025 The Role and Regulation of Vaping and Other Low-Risk Smokefree Nicotine Products*. ASH New Zealand and End Smoking New Zealand.



Por lo tanto, siguiendo las recomendaciones de *ASH New Zealand* y *End Smoking New Zealand*, al aplicar impuestos a los vaporizadores, se debe hacer de forma proporcional al riesgo que supone para la salud en comparación con los cigarrillos.²⁷ En otras palabras, los vaporizadores deberían ser gravados con menos impuestos que los cigarrillos, ya que son menos dañinos a la salud de las personas y sirven como remedio para dejar de fumar.

3. Consecuencias para la libertad individual

En una encuesta del *Consumer Choice Center* de 2019 titulada “Los consumidores quieren libertad para comprar vaporizadores”, se demuestra más del 80% de las 8,166 personas encuestadas en el Reino Unido, Alemania, Estados Unidos y Canadá consideran que el Estado debería intervenir mínimamente en las decisiones de los adultos sobre qué productos o servicios comprar. En el caso específico de los vaporizadores, más del 68% de los encuestados manifestó estar de acuerdo en que prohibir la venta de vaporizadores es una restricción excesiva en la elección del estilo de vida de los adultos. Adicionalmente, más del 60% de los encuestados piensan que deberían tener la libertad de poder escoger comprar vaporizadores si consideran que representan menores riesgos para la salud que el tabaco.²⁸

Los resultados de dichas encuestas muestran que la mayoría de las personas están en contra de que el gobierno restrinja el derecho a elegir qué productos consumir, puesto que ello supondría una intromisión excesiva en su vida privada. Como explica acertadamente *Consumer Choice Center* en su documento “El Vapeo y el Mito de la Puerta de Entrada”²⁹, la narrativa de los políticos que se oponen a los vaporizadores se basa en una perspectiva paternalista de los consumidores, a los que supuestamente hay que proteger limitando su capacidad de elegir un vaporizador en vez de un cigarrillo. Este enfoque paternalista es peligroso para las libertades individuales, puesto la prohibición del vaporizador perjudica la salud de los fumadores empedernidos que utilizan estos dispositivos como sustituto del tabaco. Como personas libres, los fumadores adultos son responsables de tomar las mejores decisiones sobre los métodos más convenientes para dejar de fumar.

En vista de que es poco probable que la prohibición de los vaporizadores logre el objetivo de proteger la salud pública como esperan los políticos, y que incluso puede generar consecuencias sanitarias y económicas indeseadas, no hay ninguna razón lógica para restringir el derecho de los consumidores a elegir un producto que puede ayudarles a reducir el consumo de tabaco. ►

²⁷ *Ídem.*

²⁸ <https://consumerchoicecenter.org/wp-content/uploads/2019/05/CCC-omnibus-results-charts-15h-May-2019.pdf>. Consultado: 28 de agosto de 2022.

²⁹ Chaplia, Landl. *Vaping and the Gateway Myth*. *Consumer Choice Center*. Disponible en: https://consumerchoicecenter.org/wp-content/uploads/2020/10/Vaping_and_the_Gateway_Myth.pdf





IV. LA PROHIBICIÓN DE LOS VAPORIZADORES EN PANAMÁ: ¿ACIERTO O DESACIERTO?

La República de Panamá aprobó la Ley 315 de 30 de junio de 2022, “por la cual se prohíbe el uso, importación y comercialización de sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina”³⁰.

Dicha ley prohíbe, de forma absoluta, la comercialización y adquisición de vaporizadores. Tras su aprobación, según el artículo 1 de la misma, se prohíbe la comercialización de vaporizadores y dispositivos similares en Panamá, con la única excepción de la importación en las zonas francas, zonas libres y áreas económicas especiales, con fines de exportación y reexportación a un tercer país. En el caso del uso, es cierto que solamente se prohibió el uso de vaporizadores en aquellos lugares donde está prohibido fumar tabaco. No obstante, en la práctica, se restringió el consumo absoluto del producto, ya que la ley prohíbe la venta, compra e importación en todo el territorio de la República de Panamá.

En la exposición de motivos de la Ley 315 de 2022 (antiguo proyecto de Ley 178) se observa que las razones para prohibir la comercialización y regular el consumo de vaporizadores tenían que ver principalmente con la protección de la salud pública, amparadas en las conclusiones de la OMS de que estos dispositivos pueden minar los objetivos de reducción del consumo de tabaco, así como facilitar y perpetuar la adicción a la nicotina. Sin embargo, existen desaciertos e incongruencias entre los objetivos declarados y el texto de la ley aprobada³¹.

Primero, la exposición de motivos expresa su preocupación por un supuesto aumento de la adicción a la nicotina, mientras que la ley prohíbe la comercialización, venta e importación de estos dispositivos independientemente de que contengan o no nicotina. No está claro por qué se han regulado los productos sin nicotina, si los dispositivos sin nicotina son menos dañinos que el tabaco, o al menos no genera los mismos riesgos asociados a los cigarrillos con nicotina. De hecho, las consecuencias directas de prohibir estos dispositivos, perjudica a los fumadores panameños que quieran dejar el hábito de fumar, ya que no tendrán la posibilidad de acceder a un remedio menos dañino para reducir los daños del cigarrillo, ►



³⁰ Ley 315 de 30 de junio de 2022, “por la cual se prohíbe el uso, importación y comercialización de sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina”, Gaceta Oficial: 29568-B de 30 de junio de 2022.

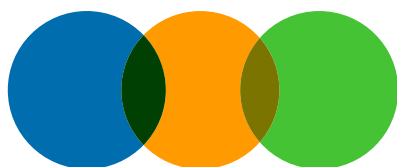
³¹ Proyecto de ley 178 de 28 de octubre de 2019, “Que establece un marco legal de prohibición del uso de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores u otros dispositivos similares, con o sin nicotina”. Disponible en: https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_178.pdf

aunque dicho remedio no contenga nicotina y sea menos nocivo que los cigarrillos habituales, que si están permitidos en la República de Panamá.

Por otra parte, si bien es cierto que el texto final de la ley parece únicamente restringir el uso de los vaporizadores a ciertos lugares y/o establecimientos cerrados o donde actualmente se prohíba el uso de cigarrillos convencionales o por combustión, en la práctica, como hemos mencionado anteriormente, se ha prohibido de forma tácita el consumo de estos productos. Lo anterior se debe a que está prohibida la comercialización, venta, importación, compra de este producto.

Para ilustrar, el artículo 3 de la ley autoriza a la Autoridad Nacional de Aduanas a inspeccionar, detener, decomisar y suspender la venta y comercialización de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina, en el territorio de la República de Panamá. En la actualidad, según comunicados oficiales de la Autoridad Nacional de Aduanas, se están desplegando esfuerzos para “contrarrestar el contrabando” sin distinción de personas naturales o jurídicas y, dejando claro que toda importación, así sea de turistas, que traigan consigo vaporizadores en su equipaje para su uso personal, está prohibida.³²

Adicionalmente, la prohibición de la comercialización de vaporizadores en los artículos 1 y 2 de la Ley 315 de 2022 no tiene en cuenta las consecuencias indeseadas que pueden surgir a largo plazo por estas medidas. Estas consecuencias, sin embargo, fueron identificadas en el documento que contiene las objeciones por inconveniencia de algunos artículos del proyecto de Ley 178, realizadas por el Órgano Ejecutivo. Dichas objeciones expresan, de manera acertada que imponer a estos dispositivos regulaciones más severas que al tabaco, mediante la prohibición absoluta del uso, importación y comercialización de estos productos, no toma en cuenta la inversión que tendría que hacer el Estado para combatir el comercio ilícito de los mismos. Según el Órgano Ejecutivo, el comercio ilegal de cigarrillos acapara el 79% del mercado total, lo que corresponde a 55 millones de cajetillas anuales, cuantificables en un total de 165 millones de dólares anuales.³³ Este dinero ingresa al ►



³² Gomez, Ovidio. 2022. "Aduanas Mantiene Activa Sus Alertas Para Contrarrestar El Ingreso De Cigarrillos Electrónicos". Ana.Gob.Pa. https://www.ana.gob.pa/w_ana/index.php/23-news/aduanas-mantiene-activa-sus-alertas-para-contrarrestar-el-ingreso-de-cigarrillos-electronicos#:~:text=Recientemente%20el%20Presidente%20de%20la,otros%20dispositivos%20similares%2C%20con%20o.

³³ Informe de Objeción Parcial al Proyecto de Ley 178 de 2020, Nota DS-020-2020 de 8 de mayo de 2020. Disponible en: https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG_LEGIS/PDF_SEG/PDF_SEG_2020/PDF_SEG_2020/2020_P_178.pdf

sistema financiero mediante operaciones de lavado de dinero, lo que compromete la reputación internacional de Panamá³⁴.

Como efectivamente se ha argumentado en este documento y fue confirmado por el Órgano Ejecutivo, la prohibición de los vaporizadores en el mercado legal no elimina la demanda, sino que traslada la oferta al mercado ilícito, donde los productos carecen de supervisión y controles sanitarios. En efecto, el Órgano Ejecutivo reconoció que, al ser los cigarrillos electrónicos un producto de alta demanda por fumadores de cigarrillos que buscan alternativas al cigarrillo tradicional que están permitidos en otros países, las medidas de prohibición de importación y comercialización promoverá el aumento del comercio ilícito del mismo.

Al indicar que “los cigarrillos electrónicos [son] un producto de alta demanda por fumadores de cigarrillos combustibles que buscan alternativas al cigarrillo tradicional que, si están permitidas en otros países”, el Órgano Ejecutivo parece reconocer indirectamente que los vaporizadores actúan como sustituto de los cigarrillos de combustión y pueden ayudar a dejar de fumar. Sin embargo, la Ley 315 aprobada por la Asamblea Nacional parece ignorar la utilidad de los vaporizadores como herramienta de reducción de daños y la libertad individual de los fumadores a escoger un producto de autoayuda menos perjudicial para su salud.

En efecto, la Ley 315 de 2022 desconoce el derecho a la libertad de elección del consumidor, establecido en el artículo 50 de la Constitución³⁵. Si bien, según el artículo 109 de la Constitución, existe un deber del Estado de velar por la salud pública, este derecho debe entenderse de forma compatible con el derecho del fumador a elegir un método menos dañino que le permita dejar de fumar o reducir los efectos nocivos de dicho hábito. De hecho, excluir la posibilidad de acceder a este remedio de autoayuda podría entenderse como una violación al derecho a la rehabilitación de la salud del fumador, protegido igualmente en el artículo 109 de la Constitución³⁶.

En vista de lo anterior, al prohibir la comercialización e importación de vaporizadores en la Ley 315 de 2002, la Asamblea Nacional ignora los beneficios de estos dispositivos para mitigar el daño de los fumadores. Aspirar a que los usuarios de vaporizadores dejen de comprar estos dispositivos por no encontrarse disponible en el mercado legal es simplemente ilusorio. Como se ha explicado, la prohibición de la oferta legal dará origen a un mercado negro, donde los panameños comprarán estos productos de forma clandestina, comprometiendo aún más su salud. Adicionalmente, prohibir la comercialización de vaporizadores atenta contra el derecho a elegir del consumidor de tabaco, establecido en el artículo 50 de la Constitución, el cual debe ser interpretado de manera compatible con el derecho a la rehabilitación de la salud del fumador, establecido en el artículo 109 de la Constitución. Preferir usar un vaporizador en lugar de un cigarrillo es una decisión individual que debe ser tomada por los panameños adultos y responsables, sin necesidad de intervenciones gubernamentales.

³⁴ *Ídem.*

³⁵ *Constitución de la República de Panamá, 1972.*

³⁶ *Constitución de la República de Panamá, 1972.*

1 Conclusiones

- El uso de vaporizadores es una herramienta efectiva para ayudar a los consumidores de tabaco a dejar de fumar o para reducir los efectos adversos del consumo de esta sustancia. Ciertamente, los vaporizadores también contienen ingredientes tóxicos y nocivos para la salud. Sin embargo, sus efectos son menores, en comparación con el causado por los cigarrillos tradicionales o por combustión. Por ende, adoptar políticas públicas que prohíben el uso de vaporizadores implicaría privar a las personas consumidoras de tabaco de acceder a mecanismos de autoayuda que le permitan mejorar su calidad de vida o, en el mejor de los casos, abandonar el hábito de fumar.
- La evidencia aportada en este documento, respaldada por estudios de importantes gobiernos y organizaciones, demuestra que los vaporizadores son un remedio efectivo para dejar de fumar, puesto que existe una correlación entre la disminución del número de fumadores y el incremento de usuarios de cigarrillos electrónicos.
- No obstante, reconociendo los efectos nocivos de los vaporizadores, para evitar la propagación de su consumo en personas que no han adquirido el hábito de fumar tabaco o personas menores de edad, se podrían adoptar políticas públicas que regulan su venta.
- Adicionalmente, conscientes de los posibles daños a terceros que puede ocasionar el vapor que emiten los vaporizadores, podrían adoptarse medidas que excluyan la posibilidad de consumir estos productos en espacios cerrados, tal como ocurre en la actualidad con los cigarrillos habituales o por combustión.
- Prohibir la venta absoluta y el uso de vaporizadores tendría peores consecuencias para la salud de los consumidores de tabaco, ya que se trasladaría la oferta de estos productos al mercado negro, donde no hay limitaciones en cuanto a la venta a personas menores de edad, ni tampoco existirían controles sanitarios.
- Por otro lado, la prohibición de la venta de vaporizadores puede tener consecuencias negativas para la economía, especialmente para las empresas pequeñas dedicadas a la comercialización de estos productos y demás conexos. Este documento ha puesto de manifiesto que las pérdidas económicas por la prohibición de vaporizadores serían importantes y afectarían al mismo Estado, ya que las empresas dentro de la industria de vaporizadores dejarían de pagar impuestos. Al prohibir la venta de estos productos, la oferta de vaporizadores se trasladaría a vendedores clandestinos en el mercado negro, quienes lógicamente no pagarían impuestos por las ventas que hagan.
- El incremento de los impuestos por la compra de vaporizadores tampoco debería usarse como una medida adecuada para desincentivar su uso, puesto que, como se explicó en este documento, el aumento del precio no ha demostrado ser una medida eficaz para disminuir el consumo del producto. Sin perjuicio que, muchas personas fumadoras que carecen de suficientes recursos económicos para comprar estos productos, quedarían excluidas de la posibilidad de acceder a los vaporizadores para sustituir el hábito de fumar.
- Por último, el uso de vaporizadores por parte de personas mayores de edad debe ser una decisión individual, por lo que prohibir su comercialización, basándose en dudosas intenciones de proteger la salud pública, sería incompatible con el derecho a elegir de cada persona. El derecho a utilizar vaporizadores, ya sea como instrumento de recreación o para sustituir el hábito de fumar, debe entenderse de forma compatible con el derecho a la salud pública. Por ende, en lugar de prohibir su comercialización, deberían adoptarse las medidas descritas en este documento para que su consumo cause el menor daño posible al público y al propio individuo.

2 Recomendaciones

- Debe evitarse recurrir a la prohibición absoluta de vaporizadores, ya que estos funcionan como herramientas para ayudar a los consumidores de tabaco a disminuir las consecuencias nocivas para la salud asociadas a este hábito, así como a aquellas personas que desean progresivamente dejar de fumar.
- En lugar de prohibir el uso de vaporizadores, debería considerarse la adopción de políticas de educación, así como regulación sobre la prohibición para el consumo en personas menores de edad, así como en ciertos lugares para evitar la afectación a terceras personas. Es decir, aplicar un marco regulatorio similar al que actualmente se contempla para los cigarrillos habituales o por combustión y al de las bebidas alcohólicas. En ese sentido, para evitar que los menores se conviertan en usuarios de cigarrillos electrónicos, deberían adoptarse medidas de comercio controlado, impidiendo que los distribuidores vendan a menores e imponiendo duras sanciones a los que violen esta prohibición.

3 Bibliografía

1. Bates, Clive, Robert Beaglehole, George Laking, David Sweanor, and Ben Youdan. 2019. *A Surge Strategy for Smokefree Aotearoa 2025 The Role and Regulation of Vaping and Other Low-Risk Smokefree Nicotine Products*. ASH New Zealand and End Smoking New Zealand.
2. CDC Centers for Disease Control and Prevention". 2022. <https://www.cdc.gov>.
3. Chaplin, Landl. *Vaping and the Gateway Myth*. Consumer Choice Center.
4. Constitución de la República de Panamá, 1972.
5. Consumer Choice Center. 2020. "The Myth of the Vaping Crisis Is Sparking a New War On Flavored Nicotine Products: And That Harms Consumers". Consumer Choice Center. <https://consumerchoicecenter.org/wp-content/uploads/2020/02/The-Myth-of-the-Vaping-Crisis-is-Sparking-a-New-War-on-Flavored-Nicotine-Products-%E2%80%93-And-That-Harms-Consumers.pdf>
6. Dunham, John. 2019. "MEMORANDUM: The Economic Impact of a Ban On Flavored Vapor Products". <https://vaporotechnology.org/wp-content/uploads/2019/11/Dunham-Economic-Impact-of-Flavor-Ban-11-21-19.pdf>.
7. FCTC/COP7(9) Sistemas Electrónicos De Administración De Nicotina Y Sistemas Similares Sin Nicotina: Informe De La OMS. 2016.
8. Glynn, Thomas J., J. Taylor Hays, and Katherine Kemper. 2021. "E-Cigarettes, Harm Reduction, And Tobacco Control". *Mayo Clinic Proceedings* 96 (4): 856-862. doi:10.1016/j.mayocp.2020.11.022
9. Gravely, Shannon, Danielle M. Smith, Alex C. Liber, K. Michael Cummings, Katherine A. East, David Hammond, and Andrew Hyland et al. 2022. "Responses to Potential Nicotine Vaping Product Flavor Restrictions Among Regular Vapers Using Non-Tobacco Flavors: Findings from The 2020 ITC Smoking and Vaping Survey in Canada, England and The United States". *Addictive Behaviors* 125: 107152. doi: 10.1016/j.addbeh.2021.107152.
10. Hoffer, Adam, Abel Benjamin Lim, Fariq Sazuki, Benedict Weerasena, and Carmelo Ferlito. 2022. "International Best Practices for Tobacco and Nicotine Public Policy". Propertyrightsalliance.Org. Fecha de acceso: 9 de agosto de 2022. <https://www.propertyrightsalliance.org/wp-content/uploads/Final-International-Best-Practices-for-Tobacco-and-Nicotine-Public-Policy-White-Paper.pdf>.
11. Informe de Objeción Parcial al Proyecto de Ley 178 de 2020, Nota DS-020-2020 de 8 de mayo de 2020.
12. Ley 315 de 30 de junio de 2022, "por la cual se prohíbe el uso, importación y comercialización de sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina", Gaceta Oficial: 29568-B de 30 de junio de 2022.
13. Marlatt, G. Alan. 1996. "Harm Reduction: Come as You Are". *Addictive Behaviors* 21 (6): 779-788. doi:10.1016/0306-4603(96)00042-1.
14. McNeill A, Brose LS, Calder R, Bauld L, Robson D. Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018. A report commissioned by Public Health England. London: Public Health England, 2018.
15. National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2018. "Public Health Consequences of E-Cigarettes". Washington, D.C.: The National Academies Press.
16. Proyecto de ley 178 de 28 de octubre de 2019, "Que establece un marco legal de prohibición del uso de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores u otros dispositivos similares, con o sin nicotina"
17. Ramstrom L, Borland R, Wikmans T. Patterns of smoking and Snus use in Sweden: Implications for public health. *Int J Environ Res Public Health* 2016;13(11):1110.
18. Saydlowski, Rowan. 2022. "Analysis of Flavored Vaping Products as A Harm Reduction Method". Acceso el 22 de agosto de 2022. <https://www.propertyrightsalliance.org/wp-content/uploads/Analysis-of-Flavored-Vaping-Products-as-a-Harm-Reduction-Method.pdf>.
19. Snowdon, Christopher, Louis Houlbrooke, Patrick Coquart, and Ian Irvine. 2021. "Vaping Works. International Best Practices: United Kingdom, New Zealand, France and Canada". https://www.propertyrightsalliance.org/wp-content/uploads/PRA_VapingWorks.pdf.
20. The Royal Australian College of General Practitioners. 2019. "Supporting Smoking Cessation: A Guide For Health Professionals". Chapter 5: Tobacco Harm Reduction. The Royal Australian College of General Practitioners.
21. Using E-Cigarettes to Stop Smoking. 2019. Nhs.Uk. <https://www.nhs.uk/live-well/quit-smoking/using-e-cigarettes-to-stop-smoking/>.
22. Warner, Kenneth E. 2018. "How To Think—Not Feel—About Tobacco Harm Reduction". *Nicotine & Tobacco Research* 21 (10): 1299-1309. doi:10.1093/ntr/nty084 en Glynn, Thomas J., J. Taylor Hays, and Katherine Kemper. 2021. "E-Cigarettes, Harm Reduction, And Tobacco Control". *Mayo Clinic Proceedings* 96 (4): 856-862. doi: 10.1016/j.mayocp.2020.11.022.
23. WBG Global Tobacco Control Program Team. 2022. "E-Cigarettes: Use And Taxation". World Bank Group. Acceso el 22 de agosto de 2022. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/356561555100066200/pdf/E-Cigarettes-Use-and-Taxation.pdf>.
24. Wolfe, Daniel, and Joanne Csete. 2015. *Reducción de Daños*. Ebook. Nueva York: Open Society Foundations.
25. World Health Organization. 2021. "WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2021: Addressing New and Emerging Products". Ginebra: World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1359088/retrieve>

