

ESTRATEGIAS DE PRESIÓN PARA EL AVANCE DE POLÍTICAS DE CONTROL DEL TABAQUISMO

Luk Joossens

Asesor de la Unión Internacional contra el Cáncer, Bélgica

Una buena técnica de presión es "utilizar el argumento correcto con la persona adecuada, en el momento oportuno"

La legislación es un componente importante de una estrategia completa y global para afrontar el problema del tabaquismo. Normalmente quienes preparan los textos legislativos son funcionarios técnicos adscritos a las distintas administraciones públicas. Una vez redactados los textos, son estos técnicos pasan el tema a los políticos, quienes intervienen en la adopción final de cada ley. En esta presentación se tratan algunas de las claves para trabajar con responsables políticos y técnicos de la administración, en el ámbito legislativo de nuestro interés.

Flexibilidad con los objetivos

Las prioridades de los políticos no coinciden normalmente con las de los profesionales que trabajan en el ámbito de la salud pública y del control del tabaquismo. Si un político está dispuesto a poner en marcha medidas de control del tabaquismo en una determinada área geográfica, es una obligación del movimiento para el control del tabaquismo apoyarle. En 1986, el Ministro de Sanidad belga intentó introducir una ley que prohibía el consumo de tabaco en lugares públicos, pero mostraba menos interés en restringir la publicidad. Las organizaciones belgas dedicadas a la prevención del tabaquismo decidieron apoyar al Ministro en sus planes de conseguir una ley de prohibición del consumo de tabaco en espacios públicos, objetivo que se consiguió en 1987. Paralelamente, decidieron postergar su plan de acción dirigido a conseguir la prohibición de la publicidad del tabaco. En 1992, otro Ministro se mostró interesado en prohibir la publicidad del tabaco, pero al no recibir apoyo suficiente por parte del movimiento para el control del tabaquismo, falló en su propósito.

Respeto a los tiempos

Tener en cuenta los tiempos relacionados con los procesos de toma de decisiones, es un elemento clave en cualquier campaña, ya sea de carácter militar, político, o de un grupo de presión. Uno de los secretos para el éxito de las acciones de un grupo de presión es el sentido del tiempo para conocer en qué momento preciso una acción particular puede alcanzar su máximo potencial (1). En general, los técnicos que trabajan en las administraciones públicas, son una buena fuente de información acerca de los calendarios. Por ejemplo, cuando se quiere influir en un tema presupuestario, se debería contactar con el Ministro de Hacienda cuando esté preparando los presupuestos y no cuando las propuestas sobre el presupuesto se hagan públicas. Además, hay que tener en cuenta que si el contacto con el Ministro se produce demasiado pronto, no estará interesado, y si se produce demasiado tarde, incluso sólo un día después, nuestro esfuerzo no tendrá ningún impacto.

Establecimiento de relaciones estables

No es bueno contactar con los técnicos de la administración o con los políticos sólo cuando se necesita algo de ellos.

Algunas organizaciones sólo contactan con los funcionarios o políticos cuando los necesitan, por ejemplo, en caso de pedirles financiación o el voto relacionado con una ley determinada. Es importante mantener una buena relación con ellos de forma regular. Cualquier contacto resultará mucho más fructífero si existe una relación y un conocimiento previos y si, además, a lo largo del tiempo, nosotros también les podemos ayudar a realizar su trabajo. Es conveniente identificar con antelación qué Diputados están interesados y plantean preguntas parlamentarias en relación con el tabaco, o en general, hablan del tema o manifiestan algún tipo de preocupación acerca del problema del tabaquismo. Este conocimiento facilita la posibilidad de formular preguntas parlamentarias y es una buena forma de mantener la presión sobre los Ministros.

Desarrollo de un plan estratégico

Es recomendable hacer una previsión escrita de todas las etapas por las que habrá que pasar, así como una lista de las personas con las que habrá que contactar. Esta estrategia es particularmente importante para los grupos de presión europeos, ya que normalmente tienden a contactar con personas del propio país o con otras ya conocidas, sin tener en cuenta a otras nuevas cuyo contacto puede ser clave.

También es importante el desarrollo de una agenda temporal porque el número de personas que están implicadas en diseñar las políticas europeas en relación al tabaquismo, es muy pequeño, y es clave saber acertar qué contactos hay que hacer, con la persona adecuada y en el momento oportuno.

Este plan también es muy importante cuando se inicia la etapa del proceso de toma de decisiones, donde es necesaria la coordinación de los distintos grupos de presión nacionales. Por ejemplo, es erróneo invertir enormes esfuerzos para desplegar una gran campaña en un país que seguramente votará en contra de algún artículo en particular de una ley, mientras será preferible movilizar a las asociaciones de otros países para asegurar una mayoría a favor de este tema legislativo (2).

Necesidad de documentos científicos de calidad

La evidencia necesaria para sostener un caso en particular, se debe basar en informes sobre trabajos científicos potentes. La investigación no se dirige exclusivamente a obtener la información que apoya un caso en particular, sino también se realiza para disponer de los argumentos adecuados y para la presentación del caso en sí mismo.

De la investigación procede el conocimiento y de éste surge la autoridad, a su vez, de la autoridad viene la convicción y, por tanto, una mayor probabilidad de éxito.

Sea cual sea el objetivo, es preciso no escatimar medios en investigación (1).

Veamos algunos ejemplos de las campañas para prohibir la publicidad de tabaco en la Unión Europea en 1992 y en 1998. En 1991, la Oficina Europea para la Acción en Prevención del Tabaquismo (BASP) elaboró el informe sobre publicidad del tabaco "Dad una oportunidad a los niños". Los argumentos que aparecieron en ese informe fueron utilizados en el Parlamento Europeo. En el debate que tuvo lugar en ese foro en Enero de 1992, el ponente Jacques Vernier, se sirvió de argumentos proporcionados en el informe de BASP, como:

- el hecho de que los acuerdos voluntarios con la industria en Holanda fueron ineficaces de acuerdo con una encuesta hecha por un organismo independiente;
- el hecho de que la publicidad del tabaco sólo representa el 1,6% del gasto total en publicidad en la Unión Europea;
- el hecho de que la prohibición de la publicidad en Italia no resultó ventajosa para las marcas nacionales, tal como augurban las industrias multinacionales del tabaco.

Durante los debates que se desarrollaron en el Parlamento Europeo durante el curso 1997-98, la industria del tabaco utilizó principalmente otro argumento: la prohibición de la publicidad no funciona e incluso puede tener efectos contraproducentes: las ventas pueden aumentar cuando se instaura la prohibición. De acuerdo con la industria, la publicidad del tabaco se dirige a los adultos que ya fuman, y el único objetivo de la publicidad es que esta población fumadora adulta cambie de marca, no que aumenten las ventas en general o que sirva para reclutar a adolescentes para que inicien el consumo de tabaco. En un reciente informe de la Unión Internacional Contra el Cáncer, se presentaron los últimos datos sobre consumo de cigarrillos per cápita en cuatro países que habían introducido la prohibición de la publicidad como parte de la política global de control del tabaquismo. En estos países, tras la puesta en marcha de la prohibición de la publicidad, el consumo de tabaco descendió entre un 14 y un 37% entre la población de 15 o más años de edad (3) Ver Tabla 1.

Tabla 1. Prohibición de la publicidad de tabaco y evolución del consumo en diversos países.

País	Fecha de la prohibición	Caída del consumo hasta 1996
Noruega	1º de Julio, 1975	- 26%
Finlandia	1º de Marzo, 1978	- 37%
Nueva Zelanda	17 de Diciembre, 1990	- 21%
Francia	1º de Enero, 1993	- 14%

Según nuestra experiencia, la utilización de hechos evidentes, presentados de forma breve y bien documentada, es una forma eficaz de influir en el proceso político de toma de decisiones.

Comenzar lo antes posible y mantenerse

Este apartado se podría resumir con una frase: "Empieza pronto o no empieces, y además, manténte". No es recomendable comenzar una batalla que puede durar varios años a menos que se esté preparado para ello, y que se esté en disposición de presionar hasta el final de la aprobación de una ley.

Una estrategia eficaz en la UE tiene que comenzar contactando con los técnicos de la Comisión antes de que pongan sus manos a escribir el primer borrador de un texto. Una vez que eso ha sucedido, los diferentes gobiernos y entidades darán a conocer sus intenciones y, por tanto, los técnicos sopesarán cuáles son las oportunidades que tienen de sacar adelante la ley. Incluso antes que se publiquen las propuestas por parte de la Comisión, existe una amplia especulación acerca de lo que se puede modificar en una etapa posterior. El juego comienza pronto y la Comisión está prevenida de qué partes de su propuesta serán rechazadas, cuáles reforzadas y cuáles mantenidas.

Sin embargo, incluso si se ha tenido éxito al principio, esto no significa que ya está todo hecho. Una presión efectiva tiene que continuar en todas las etapas del proceso de toma de decisiones (2). ¡No se puede cantar victoria demasiado pronto!

Establecer una amplia coalición para control del tabaquismo

La industria tabaquera tratará siempre de minimizar las acciones emprendidas por el movimiento para el control del tabaquismo y describirá a las personas en él involucradas como "antis" (personas radicales, moralistas y antisociales). Para contrarrestar su influencia se debe buscar apoyo en un amplio rango de organizaciones. Es posible constituir un amplio movimiento de apoyo a través de negociaciones con un pequeño número de personas u organizaciones. Cada una de las organizaciones que se integre en esta coalición puede dar mayor credibilidad y recursos a la acción (1). Los políticos prefieren hablar con un interlocutor que represente a un grupo amplio y bien organizado que con una lista interminable de representantes de intereses dispersos.

Vigilar a los grupos de presión de la industria

Una de las lecciones más importantes para los grupos de presión es que nunca se debe infravalorar al enemigo y, en nuestro caso, hay que estar siempre preparado para contrarrestar los argumentos de la industria del tabaco. Para conocer mejor la estrategia de la industria del tabaco, hay que estar al día de la información relevante disponible en el sector mediante la lectura actualizada de documentos como los informes anuales de la industria, las revistas del comercio del tabaco y los informes y noticias de prensa lanzados por la propia industria. Normalmente los argumentos utilizados por la industria, basados generalmente en reclamaciones legales o económicas, se pueden cuestionar fácilmente. Veamos dos ejemplos:

Un estudio que analiza la relación entre el consumo de tabaco y el empleo, realizado por la Sociedad para el Estudio de las Adicciones y del Centro de Economía de la Salud de la Universidad de York, muestra el potencial de las políticas intensas para reducir el consumo de tabaco para aumentar el número de puestos de trabajo en rebote el argumento de la industria según el cual este tipo de políticas van en detrimento del empleo disponible en un país. La razón es que cuando la gente deja de fumar, el dinero no desaparece de la circulación, sino que se gasta en otros bienes y servicios que son más productivos y que, por tanto, se crea más empleo. Si la prohibición de la publicidad en el Reino Unido produce una disminución del consumo entre un 5 y un 10% (estimaciones del propio gobierno británico en 1992), los autores de este estudio estiman que, en tal caso, se crearían 15.000 empleos netos en el Reino Unido (4).

¿Tendría la prohibición de la publicidad un impacto negativo en la producción de tabaco en los países del Sur de Europa? La respuesta es no. Las compañías multinacionales han promovido principalmente los cigarrillos tipo "mezcla americana", tales como Marlboro y Camel, que utilizan una gran cantidad de tabaco curado mediante horno. Por ello, existe una gran demanda de ese tipo de cigarrillos y de ese tabaco curado. En la UE, las importaciones de ese tipo de tabaco aumentaron desde 233.000 toneladas en 1990 hasta 277.000 toneladas en 1996. Este tipo de tabaco también se cultiva en Europa, pero tiene una calidad menor que la que se necesita para la mezcla americana. Si se prohibiera la publicidad, habría menos promoción del tabaco americano y esto no va contra los intereses de la industria europea, sino todo lo contrario, ya que en Europa se producen más variedades de tabaco negro y curado al sol.

BIBLIOGRAFÍA

- (1) WILSON DES. Pressure: **The A to Z of campaigning in Britain**. Heinemann, London, 1984.
- (2) Euro-Citizen-Action-Service (ECAS). **The European Citizen. How to lobby the EC, Special issue European Citizen**. Week nº8, Brussels, September 1991.
- (3) JOOSSENS L., **The effectiveness of banning advertising for tobacco products**. International Union against Cancer, Brussels, 1997.
- (4) Society for the Study of Addiction to Alcohol and Other Drugs. **Reducing smoking could increase employment**. London, Press release, 20 November 1997.
- (5) JOOSSENS L. **Questions and answers: why to ban tobacco advertising in the European Union**. International Union against Cancer, Brussels, 1998.