



هذه الوثيقة تتعلق بالمادة ٦.٣ في جدول الأعمال المؤقت

الدورة الخامسة لمؤتمر أطراف اتفاقية منظمة الصحة العالمية لمكافحة التبغ
2012/17-12 سيول كوريا الجنوبية

ملخص التحالف

المادة 17 و 18 مشروع خيارات السياسة العامة والتوصيات

التوصيات الأساسية

- يجب إجراء تغييرات جوهرية على المشروع قبل أن يصبح جاهزا لاعتماده من قبل مؤتمر الأطراف؛
- يمكن في مؤتمر الأطراف تصحيح و تنقيح بعض الكلمات الأكثر إشكالية؛
- ينبغي للأطراف أن تنظر بجدية في إطالة ولاية الفريق العامل، ربما من خلال طرق بديلة للعمل.

مقدمة

كما هو مفصل في FCTC/COP/5/10، أنشئ الفريق العامل المعني بالبدائل المستدامة اقتصاديا لزراعة التبغ في عام 2008، بعد عامين من العمل من قبل مجموعة الدراسة حول نفس الموضوع، الذي أنشئ بقرار من COP1.

خلافًا لغيرها من مجموعات العمل، لم يكن هذا التكليف لوضع مبادئ توجيهية لتنفيذ مادة مخصصة من الاتفاقية الاطارية (أو مواد). بدلا من ذلك، شملت التزاماته الواسعة (بين أمور أخرى): العمل على منهجية البحث، وبلغت ذروتها في "إطار منهجي موحد لتقييم شامل للسلامة واستدامة زراعة التبغ وسبل العيش البديلة"، وتبادل المعلومات، ومهمة صياغة "سياسة الخيارات والتوصيات".

لم تجري الأطراف بشكل واضح الفرق الدقيق بين "المبادئ التوجيهية" و "خيارات السياسة العامة والتوصيات"، ولكن من المعقول أن نفترض أن هذا الأخير ينبغي أن يكون أقل تقييدا، مما يعكس مجموعة واسعة من الحالات عند الأطراف مع مستويات كبيرة من زراعة التبغ، في قلة الخبرة النسبية في الطرف على نطاق واسع و الانتقال إلى سبل عيش بديلة وطويلة زمنيا لهذا التحول العالمي من زراعة التبغ إلى توفير سبل عيش أخرى.

كما أكد التحالف بالفعل في COP4، على الرغم من إحراز تقدم كبير في تنفيذ الاتفاقية الإطارية لتدابير خفض الطلب، (للأسف للصحة العامة) لا يدل على انخفاض سريع في الطلب العالمي على أوراق التبغ. النمو السكاني، ولا سيما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، إزاحة تخفيض في انتشار تعاطي التبغ بشكل واسع. دراسة حديثة من التأثير المحتمل لسياسات مكافحة التبغ تشير إلى أنه في السيناريو الأكثر تفاؤلا، عدد المدخنين في العالم يمكن أن ينخفض من 794 مليون نسمة في 2010 حتي 523000000 في 2030 (بنسبة انخفاض قدرها 34 في المئة)، وفي حالة عدم وجود مزيد من التدابير لمكافحة التبغ، فإن العدد سيتنام في الواقع إلى 872 مليون دولار. هذه التوقعات لا تمثل استخدام منتجات التبغ غير المدخن ولا زيادات محتملة في استهلاك المدخنين للسجائر يوميا في المتوسط، والتي ستكون النتيجة المتوقعة من الزيادات في مستويات الدخل.

من السهل نسبيا نقل أوراق التبغ، ولها صلاحية طويلة، على الأقل بالمقارنة مع معظم الفواكه والخضروات. ونتيجة لذلك، العديد من مزارعي التبغ - لا سيما في البلدان التي تعتمد على التبغ أكثر في أفريقيا - تزويد الدولية الدولية بدلا من المحلية. فأسعار منتجاتهم تتأثر إلى حد كبير بتدابير خفض الطلب في بلدانها.

فيما يتعلق بزراعة التبغ وسبل العيش البديلة المستدامة، التحديات الرئيسية التي تواجهها الأطراف في الوقت الحاضر هي الوطنية / المحلية وتتعلق أكبر بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والسياسات المحلية:

- ١- ظروف المعيشة الصعبة والعمل التي يعاني منها العديد من مزارعي التبغ والعمال، بما في ذلك عبودية الديون وعمل الأطفال، والتي في كثير من الحالات تبرر العمل لتقديم بدائل، حتى لو كان الطلب مستقر.
- 2- التغيرات في الظروف الاقتصادية (مثل ارتفاع قيمة العملة الوطنية) أو سلوك الشركات التي تؤدي إلى انخفاض مفاجئ في زراعة التبغ في بلد واحد أو منطقة فرعية؛
- ٣- قدرة صناعة التبغ على تعبئة مجموعات تدعي تمثيل مصالح المزارعين لمعارضة تنفيذ تدابير الاتفاقية الاطارية في خفض الطلب، مثل زيادة الضرائب أو فرض حظر على الإعلان والترويج والرعاية.

من وجهة نظر التحالف، فإن الحاجة الأساسية العالمية فيما يتعلق بالمادة 17 هو لتحسين تبادل المعلومات بين الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية وممثلي العاملين في صناعة التبغ والمزارعين، فيما يتعلق بالطلب على أوراق التبغ وظروف العمل والمحاصيل البديلة الممكنة وسبل العيش، وإنفاذ السياسات والتدابير التي يمكن أن تحسن كثيراً من ظروف عدة آلاف من مزارعي التبغ الذين يوفرون لقمة العيش. وينبغي النظر في خيارات السياسة العامة والتوصيات كواحد من العديد من الأدوات لتحسين تبادل المعلومات حول السياسات المحلية الناجمة.

أما المادة 18 (التي تتعامل مع القضايا البيئية)، وإن كانت هناك مناقشات حول إزالة الغابات الناجمة عن استخدام الأخشاب لعلاج التبغ، وكذلك مشكلة الاستخدام المكثف للمبيدات في زراعة التبغ، فإنه ليس من الواضح أن هناك ما يكفي من المعلومات وخبرة الأطراف لتقديم توصيات للسياسات العالمية بشكل صارم.

مشاكل في مسودة خيارات السياسة العامة والتوصيات

هناك عدة أصناف من المشاكل في مسودة النص:

- إدراج المعلومات التي ستكون قديمة بسرعة؛
- عدم الوضوح فيما يتعلق بالمبادئ التوجيهية والظروف التي قد ترغب الأطراف بتنفيذ التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة؛
- عدم التوافق مع الصكوك القانونية والسياسية؛
- توصيات غير عملية بشأن السياسات.

١- إدراج المعلومات التي ستكون قديمة بسرعة؛

المسودة تبدأ "بنظرة عامة من سلسلة الإنتاج العالمية للتبغ". وهذا يشمل بيانات محددة للغاية التي من شبه المؤكد أن تتغير مع مرور الوقت، مثل الحصة السوقية لأكثر خمس شركات سجائر، وحصة من إنتاج أوراق التبغ على مستوى القارة / البلد وحتى قيمة المحصول العالمي عند بوابة المزرعة.

ليس أيًا من المبادئ التوجيهية لتنفيذ الاتفاقية الاطارية للمواد الأخرى توفر هذا النوع من المعلومات الحساسة. على سبيل المثال، المادة 14 المبادئ التوجيهية لا تبدأ مع لمحة عامة عن توافر خدمة التوقف عن التدخين في مختلف البلدان؛ المادة 13 المبادئ التوجيهية لا توفر لمحة عامة عن الممارسات الحالية وتسويق صناعة التبغ؛ المادة 11 المبادئ التوجيهية لا تبدأ بمناقشة اتجاهات تعبئة السجائر في مختلف أنحاء العالم.

توصية: يجب لقطع المقدمة من المسودة أن يصبح أقصر للحد من مخاطر التقادم. حساسية للوقت، بحيث يمكن للمعلومات إذا لزم الأمر، أن يتم نقلها إلى مرفق.

٢- عدم الوضوح فيما يتعلق بالمبادئ التوجيهية والظروف التي قد ترغب الأطراف بتنفيذ التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة؛

قائمة المبادئ التوجيهية في المسودة يتعارض مع ممارسة COP في صياغة المبادئ التوجيهية، وينبغي تحسينها.

"المبدأ 1" ليست مبدأ، وإنما هي تعريف "تنوع سبل العيش".

"المبدأ 2"، في إشارة إلى مشاركة مزارعي التبغ والعمال "وفقاً للمادة 3.5"، أمر مهم، ولكن يتم توفير أي معلومات أخرى، بما في ذلك كيف يمكن تطبيق ذلك في البلدان التي تهيمن عليها منظمات الصناعة هي الأكثر وضوحاً "ممثلو" من مزارعي التبغ.

"المبدأ 3" أن السياسات والبرامج "ينبغي أن تستند إلى أفضل الممارسات" - وهو مبدأ أساسي في صنع السياسة العامة التي ليس لها من الواضح من أهمية خاصة بالنسبة للمادتين 17 و 18.

المبادئ الأخرى ذات الصلة، ولكن يمكن القول كافية لتوفير التوجيه لأطراف كثيرة.

منطقة واحدة للمبادئ التوجيهية التي ستكون موضع ترحيب خاص هو مسألة متى ينبغي للأطراف أن تبذل جهوداً كبيرة لتنفيذ المادة 17. يمكن استثمار الموارد في سبل العيش البديلة المستدامة عندما لا يكون هناك حاجة ملحة للقيام بذلك تحويل الموارد الشحيحة لمكافحة التبغ؛ عدم الاستعداد لتحويل كبير في الظروف الاقتصادية للمزارعين يمكن أيضاً أن تكون مشكلة.

المادة 17 نفسها تقول ببساطة للأطراف "... تعزيز البدائل ذات الجدوى الاقتصادية للعاملين في صناعة التبغ، ومزارعي التبغ، كما هو الحال قد يكون، الباعة الفرديين." الوارد في المادة 4.6 FCTC، هناك إشارة إلى "التحول الاقتصادي من مزارعي التبغ والعمال الذين سبل معيشتهم تأثرت تائراً بالغا نتيجة لبرامج مكافحة التبغ في البلدان النامية، وكذلك الأطراف ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية."

عندما يتم تعزيز البدائل ذات الجدوى الاقتصادية قد تكون ملائمة لهم؟ ومن الواضح أن هذا أمر لأطراف منفردة لكي تقرر، ولكن بعض الحالات قد يكون من المفيد الإشارة له في خيارات السياسة العامة والتوصيات:

- أ- عندما يكون هناك تغير حاد في الطلب على توريد أوراق التبغ على الصعيد الوطني أو دون الوطني، أو وجود احتمال معقول لمثل هذا التغيير في المستقبل القريب، سواء لم يتعلق الأمر بسياسات مكافحة التبغ - على سبيل المثال، النتائج السريعة في قيمة ورقة التبغ من بلد معين يجري تسعيره بعيداً عن السوق العالمية؛
- ب- عندما يكون مزارعي التبغ و / أو عمال المزرعة في ظروف اقتصادية أو اجتماعية سيئة للغاية (على سبيل المثال مستويات عالية من عمالة الأطفال، والعقود الاستغلالية، ومستويات الديون غير المستدامة)؛
- ج- عندما يكون الأمن الغذائي هو قضية هامة ويستخدم الأراضي النادرة الصالحة للزراعة لزراعة التبغ؛
- د- حيث زراعة التبغ مصدراً هاماً لإزالة الغابات وغيرها من المشاكل البيئية.

التوصية: قسم من المبادئ التوجيهية يتطلب المزيد من المناقشة والمراجعة للتأكد من أنها توفر التوجيه المناسب لصانعي السياسات.

٣- عدم التوافق مع الصكوك القانونية والسياسية؛

تم الإشارة إلى العديد من المشاكل في قطاع زراعة التبغ ليست فريدة من نوعها لأوراق التبغ. على سبيل المثال، في البلدان التي يعمل الأطفال في مزارع التبغ هو مشكلة كبيرة، وهو بشكل متكرر أيضاً مشكلة في قطاعات أخرى - على الرغم من أنه يمكن أن تتفاقم بسبب طبيعة كثيفة العمالة لحصاد أوراق التبغ ومعالجته. وبالمثل، يتعرض مزارعو العديد من المحاصيل إلى "الممارسات الحادة" المختلفة عن طريق المشتريين، مثل تحديد الأسعار، انخفاض درجات عقود سيئة. أيضاً، "النقابات" - والمنظمات التي تدعي تمثيل مصالح العمال ولكن في الواقع هي تحت سيطرة أصحاب العمل أو أصحاب العمل شبه - شائعة ليس فقط في الزراعة ولكن في العديد من القطاعات الاقتصادية الأخرى.

وعلاوة على ذلك، هناك مجموعة واسعة من القانون الدولي وتتعامل مع القضايا الوطنية مثل عمالة الأطفال وحقوق العمال؛ و

الضمانات القانونية ضد العقود السيئة على نطاق واسع. ومع ذلك، لا سيما في القسم 5.4 من المسودة ("تحديد وتنظيم استراتيجيات صناعة التبغ التي تروج لزراعة التبغ وصنع منتجات التبغ")، يبدو أن هناك افتراض أن الأطراف بحاجة إلى تطوير مستقل للصحة والسلامة وأنظمة العمل في قطاع زراعة التبغ، كما هو الحال في ما يلي:

- "ينبغي للأطراف أن تضع سياسات تحمي مزارعي التبغ من ممارسات صناعة التبغ، مثل تحديد الأسعار التي هي في صالح المزارعين وانتهاكات حقوق العمال".

- "ينبغي للأطراف ... إنشاء آليات تنظيمية لمراقبة وتفتيش لأنشطة الصناعة بشأن علاقات العمل وصحة العمال. ينبغي للأطراف أن تضع سياسات وبرامج لمزارعي التبغ والعاملين لرعاية الامور الصحية ..."

وبالمثل، في القسم ٥.١، هناك اقتراح بأنه "ينبغي وضع التدابير التشريعية والسياسات والبرامج التي تكفل عدم وجود للأطفال من مناطق زراعة التبغ خلال المشاركة في إنتاج التبغ".

الحقيقة هي أن هناك العديد من الاتفاقيات الدولية التي صدقت على نطاق واسع على عمل الأطفال (بما في ذلك اتفاقيات منظمة العمل الدولية 138 و 182)، والعديد من البلدان لديها تشريعات وبرامج وطنية في هذه الحالة. في حين أن هناك بوضوح لا يزال صفقة جيدة للقيام، حتى في النواحي التشريعية، فمن غير المرجح أن العديد من البلدان ستعتمد تشريعات للتعامل مع عمالة الأطفال فقط في مجال زراعة التبغ. ومن شأن اتباع نهج أكثر واقعية للتعامل مع عمالة الأطفال في زراعة التبغ التركيز على تحسين إنفاذ وتنفيذ التشريعات والسياسات القائمة في مناطق زراعة التبغ.

بشأن القضايا مثل التسعير وظروف العمل، من اللافت للنظر أن المسودة لا تشير إلى النقابات أو تعاونيات المزارعين، مما يشير بدلا من ذلك (في ٤.٥) أن المنظمات الحكومية تقدم "الدعم لصغار المزارعين في التفاوض مع أول المعالجات". الأطراف تختلف على نطاق واسع في النظم التي يستخدمونها لضمان أسعار عادلة للمزارعين، ولكن المنظمات الممثلة المستقلة تلعب عادة دورا هاما.

وأخيرا، في القسم 4.5 (التدقيق البيئي)، المسودة توصي الأطراف "يجب أن يسيطر عليها قانون: إزالة الغابات والمياه والتربة والتلوث وكمية مخلفات المبيدات في المحاصيل أو على التبغ والأسمدة. يجب عليهم وضع معايير للعاملين للتعامل مع المبيدات والأسمدة." ومرة أخرى، يبدو ان العديد من الحكومات ترغب في إقامة قواعد بيئية منفصلة فقط لقطاع زراعة التبغ.

التوصية: الأقسام ٤.٥، ٤.٧، ٤.٩، و ٥.١، ينبغي إعادة النظر وتعديلها حسب الاقتضاء للإشارة إلى النظم القائمة فيما يتعلق بحماية حقوق العمال والمفاوضة الجماعية، والصحة والسلامة المهنية وعمل الأطفال، مع التركيز على الضمانات التي يتم تنفيذها على نحو فعال في الحماية الحالية لمناطق زراعة التبغ. يجب أن يتم تعديل القسم ٥.٤ و تعكس مجموعة من الممارسة التشريعية والتنظيمية فيما يتعلق بحماية البيئة، على سبيل المثال الاقتراح من قبل الأطراف للبدء بمراجعة التشريعات البيئية والسياسات القائمة لرؤية ما إذا كانت مناسبة للمشاكل البيئية الناجمة عن زراعة التبغ، وإذا كان يجري إنفاذها على نحو كاف / و تنفيذها.

٤- توصيات غير عملية بشأن السياسات.

في عدد من الحالات، تتضمن مسودة التوصيات سياسة غير عملية على الإطلاق. هذا هو الحال بصفة خاصة مع القسم 4.4 ("الحد من السياسات التي تعزز وتدعم زراعة التبغ"). الهدف الأساسي من هذا الجزء هو جدير بالثناء: الأطراف يمكن وينبغي أن تسعى لتنسيق السياسات فيما يتعلق بزراعة التبغ، وغير فعالة وهدامة إذا كانت هناك وكالة واحدة من الحكومة تسعى إلى تحويل مزارعي التبغ إلى محاصيل أخرى أو سبل العيش الأخرى، في حين توفر الدعم وكالة أخرى للمزارعين لبدء زراعة التبغ. ومع ذلك، التدابير القسرية من المحتمل أن تكون فعالة ولا مبررة.

على وجه الخصوص، كما قال التحالف في الماضي، فإن فكرة "وضع سقف على أرض زراعة بالتبغ" غير عملي في معظم البلدان، ولا سيما أي بلد حيث المزارعين لا يتطلب موافقة مسبقة من اختيارهم للمحاصيل في سنة معينة. بل لعله أكثر اقتراح غير عملي، كما هو الحال في مسودة الفقرة باب ٦.٣، الأطراف يجب أن تتكاتف لهذا الإنتاج "بحيث لا يتم تحييد الجهود المبذولة للحد من إنتاج التبغ من قبل طرف واحد و من جانب آخر لزيادة الإنتاج".

اعتراض على قدم المساواة، من وجهة نظر التحالف، هو اقتراح للسياسات الحكومية "... لضمان أسعار مجزية لمزارعي التبغ بوجوب وقفها على مراحل زمنية محددة. "تؤخذ حرفياً، وهذا يتناقض بشكل مباشر على التوصية الواردة في المقطع التالي الذي يدعو الأطراف إلى حماية مزارعي التبغ من تحديد الأسعار.

في COP4، اقترح التحالف صيغة حول موضوع تنسيق سياسات ودعم زراعة التبغ:

ينبغي للأطراف تحديد وتحليل الدعم والآليات الحكومية الأخرى لدعم زراعة التبغ والمعالجة الأولية لأوراق التبغ لتحديد ما إذا كانت لديها تأثير بتشجيع المزارعين على التحول إلى زراعة التبغ أو منع مزارعي التبغ القائمة من التحرك جزئياً أو كلياً إلى محاصيل أخرى. في مثل هذه الحالات، ينبغي تعديلها وذلك للحد من إدخلات جديدة في زراعة التبغ، وتشجيع انتقال منظم إلى مصادر رزق بديلة.

قسم آخر من المسودة التي يمكن أن تحسن من مخاوف عمليات التدقيق البيئي (٥.٤). توصيتين مدهلتين إلى حد ما:

- "ينبغي للأطراف أن تنظم فصول السنة التي يسمح بزراعة التبغ لتجنب التبغ كمحصول وحيد، وحماية الموارد الزراعية الأخرى، وضمان الحفاظ على البيئة والأمن الغذائي."
- "وينبغي للتشريعات ضمان فتح المزارع الفردية الجديدة محظور ما لم يتم الحصول على التراخيص البيئية / و الموافقات - من السلطات البيئية المختصة."

سيطرة الحكومة على الأنشطة الزراعية يختلف من طرف لآخر، ولكن من المرجح أن العديد من الأطراف تجد كل هذه التوصيات غير عملية لتنفيذها.

التوصية: الأقسام ٤.٥، ٤.٤ و ٣.٦، يجب إعادة كتابتها لإزالة التوصيات غير العملية.

الختام

عقد الفريق العامل المعني بالمادتين 17 و 18 ثلاثة اجتماعات منذ تأسيسها في عام 2008. القضايا التي نوقشت حتى الآن مهمة لعدد من الأطراف، ويمكن أن تصبح أكثر أهمية لغيرهم في العقود المقبلة. ومع ذلك، القضايا الزراعية مثل زراعة التبغ معقدة وتتطلب خبرة من مناطق متعددة (الهندسة الزراعية، وعلاقات العمل، والتنمية الريفية، والعلوم البيئية، وما إلى ذلك). فمن الواضح أن الفريق العامل في حاجة عدة اجتماعات لإكمال العديد من المهام المسندة إليها من قبل COP3.

ونظراً لمحدودية الموارد المتاحة لمؤتمر الأطراف، التحالف يوصي الأطراف بالمناقشة البديلة أو المكملة لأساليب العمل (مثل الاجتماعات الافتراضية أو مجموعات أصغر للصياغة) للسماح للفريق العامل لإنجاز أعمالها.