



تتعلق هذه الوثيقة بالبنود 4-5 من جدول الأعمال المؤقت

مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، الدورة السادسة 13-18 تشرين الأول/أكتوبر 2014، موسكو

موجز سياسة تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA)
تقرير الفريق العامل للمادتين 17/18

توصيات رئيسية

- تُعتبر خيارات وتوصيات مسودة السياسات المقدمة لمؤتمر الأطراف السادس (COP6) تحسناً جوهرياً بالنسبة لتلك التي تم تقديمها لمؤتمر الأطراف الخامس (COP5)، لكن لا ينبغي اعتمادها في شكلها الحالي لعدة أسباب:
 - أحد المخاوف الأساسية هو طبيعة اشتراك المزارعون في عملية تطوير السياسات، وخاصة في صياغة المبدأ 2.
 - تتضمن المخاوف الرئيسية الأخرى الفشل في تقديم الإرشاد متى قد تكون هناك حاجة لجهود ضخمة لتنفيذ المادتين 17 و18، ومسألة تمويل الانتقال إلى مصادر رزق بديلة مستدامة.
 - يوجد كذلك عدة توصيات في المسودة ليس من المرجح تنفيذها في شكلها الحالي، بسبب النفقات أو لأسباب أخرى، بالإضافة إلى وجود مشكلات محدودة في الصياغة لكن لا يزال عددها كبير.
- يوصي تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) بأن يقر مؤتمر الأطراف بالعمل القيم الذي أنجزه الفريق العامل وأن ينظر بعين التقدير لتقرير الفريق العامل، لكن بدون أن يعتمد بشكل رسمي خيارات وتوصيات سياسات المسودة. بناءً على الخبرة وعلى وجهات النظر المتباينة حتى تاريخه، يرى تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) أنه لا يمكن الوصول لإجماع في مؤتمر الأطراف السادس (COP6) بشأن كامل محتوى تقرير الفريق العامل وكذلك لن يتم التمكن من تدارك المخاوف الخاصة بمحتواه بشكل مجد في مؤتمر الأطراف السادس (COP6).
- في ضوء العمل المطول الذي تطرق بالفعل لهذا الموضوع الصعب، فإن تجديد وصاية الفريق العامل لن يكون أمراً ملائماً، وبالرغم من ذلك فإن تقرير الفريق العامل سيظل متاحاً لمساعدة الأطراف المعنية، وينبغي على مؤتمر الأطراف (COP) أن يبرز بعض الدروس الأساسية المستفادة وأن يحدد الإجراءات المستقبلية مثل التعاون فيما بين الأطراف.

مقدمة

كما هو مفصل في FCTC/COP/6/12، فإنه قد تم تأسيس الفريق العامل المعني بالبدائل المستدامة اقتصادياً لزراعة التبغ منذ ستة أعوام مضت، عقب العمل الذي استمر عامين والذي قامت به مجموعة الدراسة المعنية ببدائل كسب الرزق والتي أسسها مؤتمر الأطراف الأول (COP1)، أي أنه قد مرت ثمانية أعوام منذ أن بدأ العمل ما بين الدورات على هذه القضية.

قام مؤتمر الأطراف الثالث (COP3) بإعطاء الفريق العامل هذا نوعاً من الوصاية يختلف عن الفرق العاملة الأخرى التابعة لاتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) (انظر القرار (FCTC/COP3(16)):

1. "التطوير إطار منهجي موحد للقيام بتقييم شامل لجدوى وديمومة زراعة التبغ وموارد الرزق البديلة..."
2. "التوحيد المصطلحات والأدوات والمتغيرات المستخدمة في هذه المنطقة، لأغراض الاتفاقية..."
3. "التعزيز تطوير الدراسات المعنية بتأثيرات زراعة التبغ على الصحة وعلى البيئة وعلى الهياكل الاجتماعية لدى الأطراف من البلدان النامية والأطراف من البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية"
4. "... للإسهاب في خيارات وتوصيات السياسات لتنفيذ المادتين 17 و18 من الاتفاقية ليقوم مؤتمر الأطراف بوضعها في الاعتبار، وذلك بناء على ما تقدم وحسب ما يراه الفريق العامل مناسباً".

تحالف الاتفاقية الإطارية

FRAMEWORK CONVENTION ALLIANCE

Rue de la Fontaine 2, Case Postale 3484, CH-1211 Geneva 3 Switzerland

P | 202 289 7155 F | 202 289 7166 www.fctc.org

كان جلياً أن توقعات الأطراف، أو بعضهم على الأقل، كانت بأن يشرف الفريق العامل على مجموعة كبيرة من الأبحاث الجوهرية المعنية بموارد الرزق البديلة المستدامة، بناءً على منهج موحد، والتي ستقوم حينها بإبلاغ توصيات السياسات التي سيتم إحالتها لمؤتمر الأطراف (COP).

هذا الأمر لم يتم عملياً، حيث قام الفريق العامل بمناقشة بعض الأبحاث في المنطقة، واقترحت البرازيل نسخة سابقة من "الإطار المنهجي" المدرج في تقرير الفريق العامل (كملاحق 2) خلال لقاء بعض الأطراف في البرازيل في تشرين الأول/أكتوبر 2013، وعلى الرغم من ذلك، فإن لمعلوماتنا أن أطرافاً أخرى لم تقم باختبار هذا الإطار، ومن الجلي أن تطبيقه ليس المصدر الأولي للمعلومات الخاصة بخيارات وتوصيات سياسات المسودة.

لما ينبغي على الأطراف أن تهتم بشأن البدائل المستدامة اقتصادياً لزراعة التبغ؟

لا تحظر اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) زراعة التبغ، ولا تفرض أية جداول زمنية لوقف زراعته بالتدريج، لكن تفرض الاتفاقية التزام على الأطراف بشأن "الترويج، حسبما يتناسب، لبدائل ذات جدوى اقتصادياً للعاملين في صناعة التبغ والمزارعين، وكذلك للباقيين الأفراد بحسب الحال"، (المادة 17) وينبغي قراءة هذا الالتزام في ضوء فقرتي الديباجة:

- أ) "التعرف على الحاجة لتطوير الآليات الملائمة لمعالجة التداعيات الاجتماعية والاقتصادية طويلة المدى للاستراتيجيات الناجحة للحد من الطلب على التبغ"
- ب) "النظر في الصعوبات الاجتماعية والاقتصادية التي قد تنتج عن برامج مكافحة التبغ على المدى المتوسط والطويل في بعض البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، وإدراك حاجتهم للدعم التقني والمالي في سياق الاستراتيجيات التي تم تطويرها قومياً للتنمية المستدامة" [...]

بمعنى أن نقطة البداية لمناقشة موقف زارعي التبغ في سياق اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) كان الخوف من تعرضهم للضرر نتيجة للنجاح الساحق الذي قد يحققه تنفيذ الاتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC)، مما قد يؤدي لهبوط عالمي في الطلب على محصولهم، لذلك رغب الأطراف بشكل واضح في إبراز الحاجة طويلة المدى لتحقيق انتقال منظم للبدائل ذات الجدوى الاقتصادية. بينما ناقش الأطراف المادة 17 بشكل أكثر تفصيلاً، فقد أصبح جلياً أنه يوجد سببين آخرين على الأقل لقيام الأطراف بتحويل انتباههم لتنفيذ المادة 17، بصرف النظر عن التوقعات طويلة المدى لانخفاض الطلب العالمي:

1. لأن بلدانهم (أو الأقاليم الموجودة في بلدانهم) تواجه انخفاضاً محلياً في الطلب و/أو أسعار أوراق نبات التبغ (نتيجة للمنافسة المتزايدة من المنافسين ذوي الأجور الأقل، وتقلبات أسعار الصرف، والتغيرات في استراتيجيات الشركات، ... إلخ)
2. أو لأن ظروف العمل في زراعة التبغ غالباً ما تكون صعبة، مع وجود مستويات عالية من عمالة الأطفال، والعقود الاستغلالية التي يفرضها القائمون على شراء أوراق نبات التبغ وصانعو السجائر، إلى جانب التصحر والدمار البيئي، وما إلى ذلك.

وعلاوة على ذلك، فإن بعض البلدان والأقاليم التي تعتمد بشكل كبير على زراعة التبغ تعاني كذلك من درجات متفاوتة من انعدام الأمن الغذائي.

أبرز ما جاء في خيارات وتوصيات سياسات المسودة

يحتوي تقرير الفريق العامل على عدة نقاط مهمة، والتي تتضمن (ولكن لا تقتصر على):

1. ينبغي على الأطراف أن تضع في اعتبارها استراتيجيات التنوع الواسع والتنمية الريفية، وليس مجرد استبدال محصول وحيد (التبغ) بآخر. قد يختار مزارعو التبغ التنوع الزراعي بشكل كامل أو بشكل جزئي، أو استبدال حصة من محصول التبغ الخاص بهم بالذرة من أجل الأسرة أو للاستخدام المحلي، وللقيام بذلك قد يحتاجون الأسواق والخبرات ولوفورات الحجم، وهذا بدوره قد لا يمكن تحقيقه من خلال أسرة زراعية واحدة قائمة بذاتها، لكن قد يستلزم إقامة أو دعم المنظمات المحلية (مثلاً، الجمعيات التعاونية الخاصة بالمزارعين لمعالجة وتسويق المواد الغذائية).

يرحب تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) بالتوكيد الموجود في الوثيقة المعني بإيجاد منهج كامل للتنوع في موارد الرزق، (انظر على سبيل المثال المبدأ 1 والنقاش الموجود في بداية القسم 4).

بالرغم من أن قائمة آليات دعم موارد الرزق البديلة في 4.7 ليست شاملة، إلا أنها توفر نقطة بداية مفيدة للأطراف التي تبحث عن سبل متينة للبدء في تنفيذ المادة 17.

2. ينبغي أن يكون التطرق للظروف السيئة للعمالة (وبخاصة عمالة الأطفال)، بالإضافة إلى مشكلات الصحة والسلامة المتعلقة بالمهنة، أولوية في حد ذاته، وينبغي أن يتم، حيثما كان ذلك ممكناً، في سياق إطار الالتزامات القومية والدولية القائمة. ونلاحظ بشكل خاص أن هذه المسودة، خلافاً للمسودة التي تم تقديمها لمؤتمر الأطراف الخامس (COP5)، تذكر صراحة الاتفاقيات الدولية العديدة الخاصة بحقوق العمالة، بالإضافة إلى أهمية "ممارسات المساومة التجميعية وممارسات التعاقد المحسنة، بما في ذلك تقديم وإنفاذ حقوق العمالة في التعاقدات". (4.10). كذلك تشير المسودة للنقطة المهمة في تفسير المبدأ 5، بأنه "ينبغي على صناعة التبغ أن تكون مسؤولة عن الأضرار الصحية والبيئية المتعلقة بزراعة التبغ...".

3. تمثل صناعة التبغ، بما فيها شركات أوراق نبات التبغ، مشكلة فيما يتعلق بزراعة التبغ، ولهذا الأمر جانبين على الأقل. الأول هو أن صناعة التبغ تحاول منع تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) بشكل موسع من خلال نشر مزاعم مقلقة بشأن أثرها قصير المدى على المزارعين (1.6).

الثاني هو أن صناعة التبغ مهتمة بالحصول على عدد كبير من المزارعين الذين يعتمدون على التبغ لكسب رزقهم ويقومون في بعض الأحيان بمحاولة تفويض أو سلب جهود التنويع، على سبيل المثال من خلال اقتراح أنه يكفي زراعة المحاصيل المعيشية بين مواسم حصاد التبغ (4.3)، في ضوء هذا، إلى جانب تضارب المصالح الكامن بين صناعة التبغ والصحة العامة، ينبغي على الأطراف "حماية تشكيل وتنفيذ وتمويل آليات تنفيذ المادتين 17 و18 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (WHO FCTC) من صناعة التبغ" (المبدأ 5).

من المهم أن يمتد هذا المبدأ ليضم شركات أوراق نبات التبغ (والتي لا تقع بالضرورة تحت تعريف الاتفاقية الإطارية لـ "صناعة التبغ").

4. ينبغي أن تركز جهود الحكومة لتنفيذ المادة 17 على إزالة عوائق اعتزال زراعة التبغ، بدلاً من التركيز على تدابير الإجبار، فقد لاحظنا أن أكثر اقتراحات المسودة التي تم تقديمها لمؤتمر الأطراف الخامس (COP5) إثارة للجدل (مثل وضع سقف على الأراضي الخاضعة لزراعة التبغ) قد تم حذفها من هذه المسودة، ويتركز التشديد الآن على مساعدة زارعي التبغ في بحثهم عن بدائل (انظر بالتحديد 4.3).

5. تناسق السياسات أمر مهم، حيث تقوم بعض الحكومات بشكل متزامن بدعم التوسع في زراعة التبغ وكذلك في الترويج لبدائله – ويحدث ذلك أحياناً بسبب اختلاف الوزارات أو الهيئات أو المستويات الحكومية التي يعمل كل منها لأغراض متعارضة، لذا فإن التنسيق أمر حيوي (4.4).

مشكلات قائمة مع خيارات وتوصيات سياسات المسودة

بينما عمل الفريق العامل بجهد شديد للتعامل مع القضايا المعقدة، إلا أن تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) يلاحظ عدداً من المشكلات التي تبقت في المسودة، من بين أكثرها أهمية:

1. يوجد غموض فيما يخص دور صناعة التبغ وسماحة صناعة التبغ في عملية تطوير السياسات المتعلقة بالمادتين 17 و18. إنها لحقيقة مؤسفة أن يكون لصناعة التبغ نفوذاً موسعة (أو حتى سيطرة فعلية)، في العديد من بلدان زراعة التبغ ولكن ليس كلها، على المنظمات التي تزعم أنها تمثل مزارعي التبغ.

على سبيل المثال، كما تم التوثيق بشكل مكثف في مكان آخر، تم تأسيس الرابطة الدولية لزارعي التبغ بتمويل من شركات التبغ، والتي تلقت بشكل متكرر تبرعات ضخمة من شركات التبغ، بما في ذلك في حملاتها ضد اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC).¹

يتحدث المبدأ 5 من مسودة الفريق العامل عن أهمية حماية صياغة وتنفيذ سياسات المادة 17 من المصالح التجارية الخاصة بصناعة التبغ، بما فيها شركات أوراق نبات التبغ، ومع ذلك يقول المبدأ 2 أنه "ينبغي على زارعي التبغ والعالمين في زراعته أن يشاركوا في تطوير السياسات بما يتفق مع البند 5.3 من اتفاقية منظمة الصحة العالمية

¹ انظر ماري أسونتا. تحارب الرابطة الدولية لزارعي التبغ (ITGA) التابعة لصناعة التبغ تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) في مفاوضات اوروغواي، Tob Control doi: 10.1136/tobacco control-2011-050222

الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) ومبادئها التوجيهية"، ويقترح "منهج عكسي وقطاعي" لهذه المشاركة. للأسف وكما ورد في المسودة، فإن هذا المبدأ ليس مقيداً حتى بالمادة 17، ونتيجة لذلك يمكن إساءة فهمه باقتراح الحق في المشاركة في تطوير السياسات في كافة جوانب اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC).

من الواضح أنه يصعب للغاية صياغة وتنفيذ استراتيجيات فعالة لتطوير الريف بدون إشراك وتمكين هؤلاء الذين يعيشون في المناطق الريفية، لكن يوجد حاجة للصياغة بشكل حريص بحيث لا يتم إعطاء انطباع بأن المنظمات التي تسيطر عليها صناعة التبغ لها مكان مضمون على الطاولة فقط لأنهم يزعمون أن المزارعين أعضاء.

2. لا تزال المسودة غير قادرة على تقديم أي إرشاد بشأن متى سيكون من المرجح وجود حاجة لبذل جهود كبيرة فيما يخص تنفيذ المادتين 17 و18، ويمكن قراءتها على أنها تقترح أن هناك حاجة لموارد مالية ضخمة، في أي حدث.

وكما ذكر من قبل، فإن الطلب على أوراق نبات التبغ على المستوى العالمي يتحرك ببطء شديد (كما تم التصريح في 1.6)، ونتيجة لذلك فإنه في بعض الحالات قد يكون المسار السليم حالياً هو التركيز بشكل أساسي على ضمان تحسين الظروف الصحية وظروف العمل لمزارعي التبغ، وسيكون تقديم الإرشاد بشأن هذه النقطة أمراً مفيداً للغاية، وبشكل خاص لمنع موارد مكافحة التبغ الشحيحة من الذهاب لبرامج التنويع.

يوجد افتراض في عدة نقاط في المسودة بأن تنفيذ المادة 17 يتطلب استثمارات مالية ضخمة، على سبيل المثال:

- في تفسير المبدأ 3، يزعم النص بأن: "الانتقال الناجح من زراعة التبغ نحو نشاطات اقتصادية بديلة يتطلب ربحية، وتوفير المساعدة التقنية والمالية، والأبحاث، وبناء القدرات، والترويج للمنظمات المجتمعية، وللدعم السوقي والاجتماعي، مع توكيد خاص على الفترة الانتقالية"، [توكيدنا]. من الواضح أن هذا غير صحيح، ففي بعض الحالات، يكون زارعو التبغ قادرين على الخروج من القطاع بدون أي شكل من أشكال المساعدة المالية، على سبيل المثال بسبب أن ظروف السوق لنوع آخر من المحاصيل مشجعة بشكل خاص، وفي مواقف أخرى قد يكون ممكناً إعادة تحديد الغرض من آليات الدعم القائمة والتي تقوم، حالياً، بوضع حوافز لدخول مجال زراعة التبغ أو وضع عوائق للخروج منها.

- في 4.1، تم تقديم برنامج بحث موسع، متضمناً "دراسات تنبؤية بالطلب على المحاصيل الغذائية"، و"دراسات على الأثر البيئي والصحي"، و"اقتصاديات إنتاج التبغ الخام"، و"مجموعة معلومات قياسية للبدائل"، و"تجارب ميدانية"، و"تطوير خطة عمل"، و...إلخ، وتزعم المسودة أن هذه الدراسات سوف "تتطلب توحيد المنهج والمقاربة، مثلاً استبيان موحد، وينبغي أيضاً أن تكون متاحة في قاعدة بيانات دولية"، وهذا على الأرجح مكلف للغاية، والمنطق خلف الحصول على منهج موحد لتحديد الطلب على المحاصيل الغذائية في (مثلاً) البرازيل والصين وكينيا لم يتم إيضاحه على الإطلاق، كما أنه من الواضح أنه بعيد كل البعد عن نطاق اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ (FCTC) وعن نطاق وصاية أمانتها العامة.

- في 4.8، تزعم المسودة أنه: "بما أن تنويع زراعة التبغ هو مهمة طويلة المدى، فإنه ينبغي ضمان الدعم المالي لمراكز المعلومات والدعم التي تتولى هذا العمل لمدة 10 أعوام على الأقل لتيسير تنويع مستدام وموارد رزق بديلة" [توكيدنا]، التنويع ليس دائماً مهمة طويلة المدى، حيث يمكن للبلدان أن تعتزل زراعة التبغ بشكل سريع للغاية، مثلاً بسبب الانتشار السريع للصناعات ولعملة ذات تقدير. بالإضافة إلى ذلك، فإن الأطراف تختلف في مقارباتها لوضع الميزانيات، وقد لا يكون العديد منهم في موقف يسمح له بتقديم ميزانية مضمونة لأحد المراكز لمدة 10 أعوام.

في نظر تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA)، من المهم التأثير على أولويات المتبرعين والشركاء الآخرين في المنطقة الزراعية لتيسير الانتقال لموارد رزق بديلة مستدامة. على سبيل المثال، تقوم بعض البلدان الغنية بخفض التعريفات الجمركية لواردات التبغ من العديد من البلدان النامية، لكنها لا تستطيع تقديم نفس الوصول السوقي لمحاصيل بديلة ذات قيمة تجارية. كذلك فإن البلدان المانحة، في أفريقيا بشكل خاص، تخطط للاستثمار بشكل كبير في التنمية الزراعية خلال العقود القادمة، وعلى الرغم من ذلك فإن الاهتمام بالاحتياجات المحددة للمجتمعات التي تعتمد على التبغ غير كافٍ.

إن النصيحة الأساسية للحكومات هو استهداف تناسق السياسات، بما في ذلك على المستوى الثنائي والمتعدد، بدلاً من محاولة جمع التمويلات من أجل تمويلات منفردة لـ "إعادة التحويل".

3. مناقشة تنفيذ المادة 18 غير كاملة، وبخاصة فيما يتعلق بالقضايا الصحية والبيئية. مناقشة تنفيذ المادة 18 موجودة في 4.10 من خيارات وتوصيات سياسات المسودة، وبشكل أكثر تفصيلاً في القسم 5.2، في "المراقبة والتقييم". لاحظنا أن القسم الأخير يضع العبء كاملاً على الحكومة، بدون تحميل صناعة التبغ أية مسؤولية.

• التوصيات في الجدول 5.2a باهظة التكاليف بالنسبة للحكومات كي تقوم بتنفيذها بدون الموارد الكافية، (الجدول 5.2b بشأن عمالة الأطفال ومرض التبغ الأخضر نقطة جيدة للبدء).

• ينبغي تحميل صناعة التبغ (كل من شركات التبغ وتجار أوراق نبات التبغ) المسؤولية للأضرار والدمار التي تتسبب بها صناعتهم، سواء بشكل مباشر أو من خلال إنتاج أوراق نبات التبغ أو من خلال التصحر الذي يتسبب فيه الاستخدام المكثف لأخشاب الأشجار من أجل معالجة التبغ، ويتضمن الضرر على صحة البشر استخدام المبيدات الحشرية والعشبية غير الآمنة/المحظورة، وعدم توفير الملابس الواقية لمزارعي التبغ، كما تُعتبر عمالة الأطفال مشكلة خاصة، حيث يمكن أن يؤدي هذا للتعرض للمبيدات الحشرية في سن ضعيفة، وكذلك مرض التبغ الأخضر وبالطبع القدر غير الكافي من التعليم، ولأن كافة الأرباح الناتجة عن زراعة التبغ يحصل عليها فعلياً تجار أوراق نبات التبغ وشركات التبغ، فينبغي تطبيق السياسات بحيث تضمن تحملهم تكاليف الإجراءات التصحيحية وتحملهم مسؤولية ظروف العمل.

4. الغرض من "القائمة المقترحة للشروط الموحدة" و"الإطار المنهجي" (الملحقات 1 و2) غير واضح وسيستلزم الأمر المزيد من العمل لجعلها نوي فائدة.

كما سبق وأن ذكرنا في المقدمة، يبدو أن الوصاية الأصلية للفريق العامل كانت مبنية على افتراض أنه سيقوم في البداية بالموافقة على برنامج بحث والإشراف عليه، ثم وضع استنتاجات في شكل خيارات وتوصيات السياسات، وبما أن العمل لم يتطور بهذا الشكل، فقد وجد الفريق العامل نفسه يحاول تنفيذ كافة جوانب وصاياته بشكل متزامن.

في هذا السياق، ليس واضحاً ما هو الهدف من نشر قائمة بالمصطلحات الآن، ونلاحظ أن بعض المصطلحات المعرفة (مثلاً، "رأس المال البشري"، "القدرات/الإمكانات الفردية"، "المنهج المشترك ما بين القطاعات") عامة للغاية، فبعض التعريفات ستستلزم المزيد من العمل: مثلاً، تعريف "محصول التبغ" يبدو أنه يستبعد التبغ الذي يتم إنتاجه لبيعه في السوق المفتوح (والذي لا يكون بموجب عقد وليس جزءاً من نظام للحصص).

فيما يتعلق بـ"الإطار المنهجي"، فإن هذا الملحق في حقيقة الأمر دليل لحشد المجتمع من أجل تنوع الريف، في سياق برازيلي، وعلى حد معرفتنا، لم يتم اختياره في مكان آخر وقد يكون أو لا يكون مخططاً ملائماً لاتخاذ إجراء في إطار زراعي أو في إطار سياسات يختلف بشكل كبير.

كما أن الغرض الذي يخدمه، في هذه الفترة الحاسمة، من خلال محاولة توحيد المناهج فيما يخص تقييم موارد الرزق البديلة ليس واضحاً أيضاً.

5. باقي مشاكل الصياغة

يوجد عدد من المقاطع غير الواضحة في خيارات وتوصيات سياسات المسودة، أو التي لا تعكس بالضرورة نية الفريق العامل، منها:

• في 1.1.1، الفقرة الثانية، يبدو أن النص يزعم أن أغلب أقاليم زراعة التبغ تقع في "البلدان النامية حيث يمثل التبغ مصدراً هاماً للدخل"، وهذا بالطبع يتوقف على تعريف الشخص نفسه لكلمة "هائل"، لكن من الجدير بالملاحظة أن أكبر ثلاثة بلدان في إنتاج أوراق نبات التبغ، وهي الصين والهند والبرازيل، لا تعتمد على تصدير أوراق نبات التبغ للحصول على دخل كبير من التصدير، فالهدف المرجو من هذه الفقرة يبدو أنه كان أن يقول أن تنفيذ المادة 17 يتعلق بشكل خاص بـ (العدد الصغير من) البلدان التي تعتمد بكثافة على تصدير أوراق نبات التبغ – لكن هذا ليس ما يقوله النص.

• في 1.6، يوجد عبارة تقول "عادةً ما ينخفض الاستهلاك السنوي بمقدار كسور أو نقاط مئوية، مما يتيح الوقت للزارعين لتتبع النشاطات بشكل متدرج..."، لكن لا يقوم النص بتحديد ما إذا كان هذا على المستوى العالمي، فمن الواضح أن هناك العديد من البلدان حيث انخفض الاستهلاك بشكل حاد أكثر بكثير من عام لآخر، وخاصة بعد فرض زيادة ضريبية كبيرة.²

² إنه الانخفاض العالمي في الاستهلاك الذي يتعلق عادة بالطلب على أوراق نبات التبغ، حيث أن أوراق نبات التبغ هي أحد البضائع التي

- الجملة التفسيرية الأولى تحت المبدأ 1 غير واضحة، وتعتبر متكررة في أفضل أحوالها: "مفهوم التنوع في موارد الرزق يستند لحقيقة أن كلما تنوعت أحد الوحدات الإنتاجية، يكون من المرجح أكثر أن يحصل الزارعون على خيارات أوسع لتنوع نشاطاتهم الاقتصادية والإنتاجية". هل نفهم من هذا أن التنوع في موارد الرزق يعني أنه إذا تنوع إنتاج أحد المزارع، سيحصل الزارعون على خيارات أكثر لمزيد من التنوع؟
- التوصية الأولى في القسم 4 تزعم أن "مشكلة فقر وضعف زارعي التبغ والعاملين في زراعته" هي "أمور نمطية للعوامل الاقتصادية من القطاع الأساسي"، وبالطبع لا يتضمن القطاع الأساسي الزراعة فقط ولكن يتضمن أيضاً التعدين والتشجير واستخراج البترول والغاز وما إلى ذلك، ويبدو أن "العوامل الاقتصادية" تتضمن الجميع بدءاً من الفلاح الذي ليس لديه أراضي إلى أغنيى شركات التعدين، ومن الواضح أنه لا يمكن وصف "الفقر والضعف" كأمور نمطية لكل تلك العوامل، ويبدو أن النية كانت إبراز أنه ليس فقط زارعي التبغ والعاملين في زراعته، لكن العديد من زملائهم الذين يزرعون محاصيل أخرى، قد يكونون عرضة للفقر والضعف.
- تقول الفقرة الرابعة في نفس القسم: "ينبغي على استراتيجيات التنوع أن تروج لأشكال جديدة من التعاون ومن التفاعل المحلي والذي سينعكس على نطاق الأرباح وعلى خفض تكاليف الانتقال"، ونحن نشك في أن هذا يعني أنه ينبغي على جهود التنوع أن تشجع الزارعين على العمل سوياً (مثلاً من خلال تشكيل جمعيات تعاونية للمعالجة)، الأمر الذي قد ينتج عنه وفورات الحجم وخفض تكاليف الانتقال، لكن النص ليس واضحاً حقاً.
- في القسم 4.2.1، "ينبغي دعم رابطات الزارعين لتطوير المهارات التي تلزم الزارعون في إنتاج محاصيل جديدة". هل سيتضمن هذا الرابطة الدولية لزارعي التبغ والمجموعات الأخرى التي ترعاها صناعة التبغ؟
- في القسم 4.5، تشير الفقرة الأخيرة للأطراف الذين يطبقون "قواعد المسؤولية الاجتماعية للشركات فيما يخص الزارعين". نحن نشك في أن المعنى هنا هو أنه ينبغي على الأطراف تحميل شركات التبغ وشركات أوراق نبات التبغ مسؤولية الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي يخبرها الزارعون، لكن يمكن لهذا أيضاً أن يكون مضللاً كتوصية لتشجيع برامج العلاقات العامة من نوع CSR (المسؤولية المجتمعية للشركات)، والتي توصي المبادئ التوجيهية للمادة 5.3 والمادة 13 بوجوب حظرها.

وماذا بعد؟

- يوصي تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) بأن يقر مؤتمر الأطراف بالعمل القيم الذي قام به الفريق العامل وأن ينقل تقريره بكل تقدير، لكن بدون اعتماد محتوى خيارات وتوصيات السياسات بشكل رسمي، فإن قراراً بهذا التأثير قد يبرز بعض النواحي المفيدة من هذا التقرير بشكل خاص.
- استناداً للخبرة ولوجهات النظر المتباينة حتى تاريخه، فإن تحالف الاتفاقية الإطارية (FCA) لا يرى أن المخاوف التي تتعلق بمحتوى الوثيقة يمكن معالجتها أثناء مؤتمر الأطراف السادس (COP6)، وأنه لا يمكن حتى التوصل لإجماع بشأن كامل محتوى خيارات وتوصيات السياسات.
- في ضوء العمل المطول الذي قد تطرق بالفعل لهذا الموضوع الصعب، فإن تجديد وصاية الفريق العامل لن يكون أمراً ملائماً، وبالرغم من ذلك فإن تقرير الفريق العامل سيظل متاحاً لمساعدة الأطراف المعنية، وينبغي على مؤتمر الأطراف أن يبرز بعض الدروس الأساسية المستفادة وأن يقوم بتحديد الإجراءات المستقبلية مثل التعاون فيما بين الأطراف.

يتم تناولها بشكل واسع.