

This document relates to item 6.1 of the provisional agenda

مؤتمر الأطراف-4/ 12

حان الوقت لإعادة مراجعة التنفيذ إلى أجندة الأعمال
الجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف الخاص بالاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة
العالمية في الفترة 15-20 نوفمبر 2010، بونتا ديل ايست – أوروغواي

توصية

يوجب على الجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف الخاص بالاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية مطالبة أمانة الاتفاقية بإعداد تقرير شامل حول الآليات المتاحة لمراجعة التنفيذ وإجراءات الاتفاقية مع الرجوع إلى المعايير السابقة الخاصة بالمعاهدات الدولية الأخرى وتقديم ذلك التقرير إلى مؤتمر الأطراف للنظر فيه في جلسته الخامسة.

نبذة تاريخية

في المعاهدة الأولى التي تم التفاوض بشأنها تحت رعاية منظمة الصحة العالمية، نجد أن الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية هي خطوة رائدة في إطار الجهود العالمية لحماية الصحة العامة. في المناخ لتحقيق نتائج جديدة، عملت الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ في العديد من الجوانب على رسم مسار مألوف لتحسين جوانب نجاح المعاهدات في المجالات الأخرى – وبخاصة تلك المُطوّرة رداً على المشاكل البيئية العالمية.

ومثل المعاهدات البيئية التي تم إعداد الاتفاقية كنموذج بشأنها، نجد أن الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ قد اعترفت بأن الوسيلة القانونية في حد ذاتها هي بداية لعملية التعاون لمواجهة المشكلة العالمية. فقد عملت على صنع مؤتمر الأطراف [المادة رقم (23)] وهو أمانة دائمة [المادة رقم (24)] ونظام إعداد تقارير دورية [المادة رقم (21)] للإشراف على تنفيذ مجموعة من الإجراءات التنظيمية المطلوبة لمكافحة وباء التبغ العالمي. تفويض مؤتمر الأطراف هو "الإبقاء على تنفيذ الاتفاقية تحت المراجعة المنتظمة مع اتخاذ القرارات اللازمة لتشجيع تنفيذها الفعال" – وللوصول لهذه النتيجة – الاضطلاع بمجموعة من الأنشطة المحددة بما في ذلك النظر في تقارير الأطراف حول تنفيذ وترسيخ هذه الكيانات الدائمة حسب الضرورة لتحقيق هدف الاتفاقية.

وفي جلساته الثلاث الأولى، نجد أن التركيز المبدئي لمؤتمر الأطراف كان حول القضايا الأساسية لتنفيذ الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ والتي عادة ما يتم النظر في لجنتها (أ) – من حيث تقديم التوجيهات المُفصّلة حول عدد من الأحكام الجوهرية للاتفاقية من خلال تطوير التوجيهات والعمل بها بغرض التنفيذ والبدء بتطوير البرتوكول. في الجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف، ومع استكمال مزيد من العمل الأساسي أو ذلك الذي لازال قيد التنفيذ، نجد أن

الوقت قد حان لمزيد من التركيز على القضايا الإجرائية الحاسمة والتي عادةً ما يتم النظر فيها في اللجنة (ب) – مما يضمن التمويل السليم لخطة العمل الخاصة بمؤتمر الأطراف ويقدم سبل الدعم اللازمة للتسهيل من التنفيذ الفعال، بل واستيفاء مهمة "المراجعة المنتظمة" للتنفيذ.

الحاجة لآلية مراجعة التنفيذ

مضت خمس سنوات منذ دخول الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ حيز التنفيذ، حيث أن العديد من الدول الأطراف البالغ عددهم 171 قد قدموا مؤخراً أو سيقدمون قريباً تقريرهم الثاني حول مدى التقدم في التنفيذ. تم نشر تقارير الأطراف في قاعدة معلومات على الموقع الإلكتروني لأمانة الائتاقية التي أعطتهم نظرة موجزة للملخص السنوي لمدى التقدم العالمي، لكن لم تتوفر فرصة التقييم المُركَّز للمعلومات المُفصَّلة لديهم حول نقاط النجاح والإخفاق في التنفيذ وكذا المصاعب أو العوائق التي يواجهونها. يشير تقرير مدى التقدم العالمي لأمانة الائتاقية بالنسبة للجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف (وثيقة الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ/ مؤتمر الأطراف/ 14/4) إلى مناطق جديرة بالاهتمام: في حين أن بعض التقدم يتسم بالوضوح، "إلا أن معدلات التنفيذ مستمرة في التنوع بشكل كبير ضمن الإجراءات المختلفة لسياسة العمل، كما تظل بعض الإجراءات الحاسمة "غير مستغلة بما يكفي"، كما أن العديد من التقارير تشير إلى وجود فجوات بين الاحتياجات والموارد المتاحة للوفاء بالالتزامات بموجب الائتاقية"

جلسات مؤتمر الأطراف التي تنعقد كل عامين لها أجدات أعمال ضيقة ومشغولة مما يُصعَّب من إعطاء انتباه مفصل لتنفيذ المشاكل التي يواجهها الأطراف. ولواجهة هذه القضية، نجد أن مؤتمرات الأطراف – أو اجتماعات الأطراف الخاصة بالمعاهدات البيئية التي تم على أساسها إعداد نموذج نظام الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ – قد أسَّست هيئات لمراجعة التنفيذ: حيث نجد أن اللجان الصغيرة ذات التمثيل الجغرافي تجتمع دورياً للنظر في تقارير المصاعب ونقاط الإخفاق في التنفيذ وأيضاً مساعدة مؤتمر الأطراف على الاستجابة بفعالية¹. جهات مراجعة التنفيذ هذه هي مؤسَّسة نموذجياً في غضون سنوات قليلة من دخول المعاهدة حيز التنفيذ.

الجهة المُخصَّصة لمراجعة التنفيذ وإعداد التقارير لمؤتمر الأطراف هي جزء من رؤية الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ في اجتماعاتها الأولى للتفاوض بشأن الائتاقية²، كما أنها مُدرجة ضمن السلطة العامة لمؤتمر الأطراف لتأسيس جهات داعمة تعمل بموجب المادة رقم (23) (حيث قرر المتفاوضون إدراج هذه السلطة العامة في إطار

¹ يشتمل هذا مثلاً على لجنة تنفيذ بروتوكول مونتريال حول المواد التي تستهلك طبقة الأوزون، ولجنة تنفيذ المفوضية الاقتصادية للائتاقية الأوروبية حول تلوث الهواء خارق الحدود طويل المدى واللجنة البارزة حول التنفيذ وتوافق الائتاقية حول حماية الحياة البحرية للقطب الجنوبي وآلية تشجيع التنفيذ والتوافق مع معاهدة بازل حول مكافحة نقل الفضلات الخطرة العابرة للحدود والتخلص منها، ولجنة التوافق لمدينة كارتاجينيا حول سلامة الحياة البيولوجية بالنسبة للمعاهدة الخاصة بالتنوع البيولوجي، ولجنة توافق بروتوكول كيوتو الخاص بائتاقية الأمم المتحدة الإطارية حول التغير المناخي.

² انظر فريق العمل حول الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية: المعاهدات تُحدث الاختلاف (البند 6 في أجدات الأعمال، الاجتماع الأول لفريق العمل حول الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية)، وثيقة الأمم المتحدة (1) // الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ/ فريق العمل 1/ 16 أغسطس 1999)، نصوص الأحكام لمسودة العناصر المقترحة بالنسبة للائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية (أجدات الأحكام – بند 5، الاجتماع الثاني لفريق العمل حول الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية) تقرير الاجتماع الثاني لفريق العمل، 27-29 مارس 2000، وثيقة الأمم المتحدة (1) // الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ/ فريق العمل 2/ 26 إبريل 2000 [73]، وهيئة التفاوض ما بين الحكومات حول الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية: نص الرئيس للائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ (الجلسة الثانية لهيئة التفاوض ما بين الحكومات حول الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية) وثيقة الأمم المتحدة (1) // الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ/ هيئة التفاوض ما بين الحكومات 2/ 2 (9 يناير 2001)، الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية – ورقة العمل الخاصة بمساعدة الرئيس: جرد المقترحات النصية الصاغية في الجلسة الثانية لهيئة التفاوض ما بين الحكومات والذي تم دمجه مع نص الرئيس – فريق العمل 3 (أجدات الأعمال – بند 3، الجلسة الثالثة لهيئة التفاوض ما بين الحكومات حول الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية) وثيقة الأمم المتحدة (1) // الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ/ هيئة التفاوض ما بين الحكومات 3/ 3 (ج) 25 يوليو 2001، 15، الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية – أوراق العمل الخاصة بمساعدة الرئيس: المراجعات النهائية – فريق العمل 3 (بند أجدات الأعمال رقم (4)، الجلسة الرابعة لهيئة التفاوض ما بين الحكومات حول الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ التابعة لمنظمة الصحة العالمية) وثيقة الأمم المتحدة (1) // الائتاقية الإطارية لمكافحة التبغ/ هيئة التفاوض ما بين الحكومات 4/ 2 (ب) 24 يناير 2002) 6-7.

العديد من المعاهدات البيئية فضلاً عن تقنين حرية مؤتمر الأطراف في مطالبته الصريحة بتأسيس جهة من نوع خاص وفي توقيت معين). مضت خمس سنوات منذ الدخول في حيز التنفيذ حيث أن الجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف هي التوقيت المناسب لبدء النظر في نوعية آلية مراجعة التنفيذ التي تحتاجها الاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ لزيادة مدى فعاليتها على أرض الواقع.

يوصي تحالف الاتفاقية الإطارية بأن تطالب الجلسة الرابعة لمؤتمر الأطراف بإعداد تقرير شامل حول الآليات الممكنة لمراجعة التنفيذ والإجراءات لتسهيل النظر في تأسيس جهة لمراجعة التنفيذ تابعة للاتفاقية الإطارية لمكافحة التبغ بحلول الجلسة الخامسة لمؤتمر الأطراف. يجب إعداد التقرير من جانب أمانة الاتفاقية بالتشاور مع المنظمات الأخرى التي تملك الخبرة ذات الصلة، كما يجب على أمانة الاتفاقية الاعتماد على الموارد ذات الصلة والمتعلقة بالمعاهدات الدولية الأخرى مع تحديد وتقييم مجموعة الخيارات وتقديم التوصيات حتى يتسنى لمؤتمر الأطراف النظر فيها.