منظمة الصحة العالمية

اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

الدورة الثالثة
دوربان، جنوب أفريقيا،١٧-٢٢ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨

البند ٤-٨ من جدول الأعمال المؤقت

FCTC/COP/3/11
٤ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٨

مجموعة الدراسة المعنية ببدائل زراعة التبغ المستدامة اقتصادياً (فيما يتعلق بالمادتين ١٧ و١٨ من الاتفاقية)

خلفية الموضوع

١- قرر مؤتمر الأطراف في اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، إبان دورته الأولى (جنيف ٦-١٧ شباط/ فبراير ٢٠٠٦) أن ينشئ مجموعة دراسة مخصصة لموضوع المحاصيل البديلة (القرار FCTC/COP1(17)) لتحقيق ما يلي: (أ) تلخيص مدى الاستيعاب الراهن للبدائل القائمة ذات الجدوى الاقتصادية للعاملين في صناعة التبغ وزارعيه وآحاد الباعة، حسب الحاجة؛ (ب) وتوصية مؤتمر الأطراف بآليات لتقييم آثار ممارسات شركات التبغ عبر الزمن؛ (ج) وتقديم تقارير عن المبادرات المنفذة حالياً على المستوى الوطني وفقاً للمادة ١٧؛ (د) والتوصية باتخاذ مبادرات ذات مردودية في ميدان التنويع (القرار FCTC/COP1(17)).

٢- استضافت حكومة البرازيل أول اجتماع لهذه المجموعة الدراسية (برازيليا، ٢٧ و٢٨ شباط/ فبراير ٢٠٠٧)، وقدمت المجموعة تقريرها عنه (في الوثيقة A/FCTC/COP/2/11) إلى مؤتمر الأطراف في دورته الثانية (بانكوك، ٣٠ حزيران/ يونيو إلى ٦ تموز/ يوليو ٢٠٠٧). وبناءً على ذلك كلفها مؤتمر الأطراف بموجب قراره FCTC/COP2(13) بمواصلة أعمالها وتقديم تقرير إليه في دورته الثالثة يعالج على وجه الخصوص البيّنات العلمية والجوانب الخاصة تحديداً بزراعة التبغ والنطاق الزمني في ضوء الاتجاه السائد في الطلب، والجوانب المتعلقة بالبدائل المستدامة اقتصادياً في مجال تدابير تنويع المحاصيل بوصفها من بدائل محاصيل التبغ، والإمكانيات الخاصة بأسباب الرزق البديلة.

التقدم المحرز بين الاجتماعين الأول والثاني لمجموعة الدراسة

٣- تحضيراً لعقد الاجتماع الثاني لمجموعة الدراسة، اتصلت أمانة الاتفاقية بالمشاركين في الاجتماع الأول وبغيرهم من المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية والدوائر الأكاديمية وخبراء السياسات، من أجل إذكاء الوعي بهذه المسألة وتحديث وتوسيع مجموعة الخبرات ودراسات الحالة وإشراك فاعلين مختلفين في هذا الجهد التعاوني.

٤- وخلال الاجتماع الأول لهيئة التفاوض الحكومية الدولية المعنية بوضع بروتوكول بشأن الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ (جنيف ١١-١٥ شباط/ فبراير ٢٠٠٨)، نظمت أمانة الاتفاقية حلقة دراسية في وقت الغداء قدم فيها ممثلون عن الأطراف وخبراء دوليون آخرون عدة عروض. وكان الغرض من تلك الحلقة الدراسية إذكاء الوعي بالخبرات والتحديات الراهنة في مجال العثور على بدائل مستدامة اقتصادياً لزراعة التبغ، وعرض موجز للجوانب التقنية والمؤسسية في ضوء أحكام الاتفاقية الإطارية، وتقديم المعلومات عن الأعمال التحضيرية الجارية لعقد الاجتماع الثاني لمجموعة الدراسة، وتعزيز الاهتمام بتقديم المساهمات. وفي مرحلة لاحقة من ذلك الشهر شاركت أمانة الاتفاقية في الدورة السابعة لفرقة العمل المخصصة التابعة للأمم المتحدة والمشتركة بين الوكالات والمعنية بمكافحة التبغ (مدينة نيويورك،٢١ إلى ٢٢ شباط/ فبراير ٢٠٠٨)، شرحت فيها التقدم الذي أحرزته مجموعة الدراسة وأعمالها المعتزمة.

الاجتماع الثاني لمجموعة الدراسة

٥- استضافت حكومة المكسيك الاجتماع الثاني لمجموعة الدراسة المعنية ببدائل التبغ المستدامة اقتصادياً، الذي انعقد في مدينة مكسيكو من ١٧ إلى ١٩ حزيران/ يونيو ٢٠٠٨.

٦- ودعيت الأطراف إلى المشاركة فيه على أساس ثلاثة معايير: (١) أن تكون الأطراف قد شاركت في الاجتماع الأول لمجموعة الدراسة، أو (٢) أن تكون من كبار منتجي التبغ، أو (٣) أن تكون بلداناً تؤثر فيها زراعة التبغ تأثيراً قوياً نسبياً على اقتصاداتها. ودعي لحضور هذه الدورة أيضاً المنظمات الحكومية الدولية المشار إليها في القرار FCTC/COP2(13) وغيرها من المنظمات الحكومية ذات الطابع الدولي والمنظمات غير الحكومية التي لها خبرة في هذا الموضوع وخبراء أكاديميون وسياسيون.

٧- وكان القصد من ذلك الاجتماع توسيع نطاق العمل عما كان عليه في الاجتماع الأول، ووصف الخبرات المكتسبة حديثاً والاستعراضات عبر الوطنية، واستعراض الأعمال الجارية على وضع السياسات، وتحليل السياسات المفضية إلى إقرار بدائل مستدامة اقتصادياً لزراعة التبغ، وتحضير الآراء والتوصيات وعرضها على مؤتمر الأطراف.

٨- واستعرض ذلك الاجتماع بصفة خاصة الاتجاهات الاقتصادية والعمالية العالمية في سوق ورق التبغ، ودرس تحليلاً عبر وطني لجوانب أساسية في زراعة التبغ (المخاطر المرتبطة بالصحة، والتمزق الاجتماعي، والوقع البيئي) أعده خبراء دوليون بناءً على طلب أمانة الاتفاقية. واستعرض الاجتماع أيضاً دراسات حالة جديدة عن إحلال المحاصيل، بيّنت رغبة المزارعين في التحول عن زراعة التبغ كما شرحت مسائل الربحية، وناقشت العناصر اللازمة لوضع إطار وطني لتشجيع البدائل، ومن بينها أساليب أخرى غير إحلال المحاصيل. واستعرض الاجتماع في الختام ممارسات شركات التبغ التي تقوض الجهود الرامية إلى النهوض ببدائل زراعة التبغ المستدامة اقتصادياً.

٩- وحضر ذلك الاجتماع ممثلون عن ١٨ طرفاً (البرازيل وكندا والصين والجماعة الأوروبية وهندوراس والهند وكينيا وقيرغيزستان وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية والمكسيك وباكستان وباراغواي وبيرو وجمهورية كوريا والسودان والجمهورية العربية السورية وتايلند وتركيا) وعن الأرجنتين بوصفها دولة موقعة على الاتفاقية الإطارية. وشارك في الاجتماع أيضاً ممثل عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وممثلون عن منظمات غير حكومية وهيئات أخرى لها خبرة بهذا الموضوع مثل تحالف الاتفاقية الإطارية والمنظمة الدولية لمساءلة الشركات، ومركز بحوث التنمية الدولية. وقد افتتح هذا الاجتماع رسمياً من قبل وزير الصحة المكسيكي الدكتور خوسيه كوردوفا فيالوبوس أمام حفل من السلطات الرفيعة المستوى في البلد المضيف.

نظرة عامة على الاقتصاديات والعمالة العالمية في مجال زراعة التبغ

١٠- نوقشت العناصر التي تؤثر على مناحي سوق ورق التبغ. وتبين في المقام الأول أن الإنتاج آخذ في التمركز في بلدان قليلة، منها ١٠ بلدان تستأثر بنسبة ٨٠٪ من الإنتاج العالمي الذي بدأ يزداد في البلدان النامية. ويُعزى هذا الوضع أساساً إلى عوامل الجودة والتكلفة. وتبين ثانياً أن الاتجاه الإنتاجي الصاعد الذي تجاوز مقدار الاستهلاك العالمي لأوراق التبغ أسفر عن فائض مفرط فانخفضت أسعار المنتجين وقلت أرباح زارعي التبغ. وفي ظل هذه الظروف المالية، وبالنظر إلى العجز العالمي الراهن وارتفاع أسعار المحاصيل الغذائية، قد تنفتح طاقة أمل أمام المزارعين ليتركو إنتاج التبغ ويتجهوا صوب زراعة محاصيل زراعية.

١١- كما أن نقص البيانات الموثوقة في الوقت الراهن عن العمالة يشكل عقبة كبيرة تُحد من إمكانية تحليل الاتجاهات في هذا المجال تحليلاً فعالاً. وبما أن وقع تدابير مكافحة التبغ على العمالة يمثل قضية حرجة، فقد ركزت مجموعة الدراسة على أهمية توفير معلومات دقيقة عن العمالة. وناقشت المجموعة الفكرة التي مفضاها أن الدراسات التي أجريت برعاية دوائر صناعة التبغ أفرطت في التقليل من الآثار السلبية على العمالة، وتجاهلت استعداد البلدان لتحويل وجهة مواردها التي لم تعد مطلوبة لإنتاج التبغ صوب قطاعات اقتصادية أخرى. واتضح من الدراسات الأكاديمية التي استعرضها النظراء أن انخفاض استهلاك منتجات التبغ لم يؤثر على العمالة عموماً أو كان أثره عليها إيجابياً وطفيفاً. غير أن مجموعة الدراسة رأت أن الأقاليم التي يعتمد جل دخلها على التبغ هي التي ستعاني من تقليصات الاستهلاك العام للتبغ. ولما كان إنتاج التبغ قد بدأ يتحول إلى البلدان النامية، فإن هذه الاتجاهات العمالية ستظهر هناك وتجعل المجتمعات المحلية التي تزرع التبغ هناك عرضة لمخاطر أعلى بسبب ازدياد الاعتماد على التبغ وانعدام الأمن الغذائي وسخرة الأطفال واسترقاق العمالة.

الاستنتاجات المحددة

١٢- إن إنتاج التبغ العالمي ينتقل إلى البلدان النامية ولكن ربحيته آخذة في الانخفاض بما يؤثر على دخل المزارعين. وفي هذا السياق تمثل الاتجاهات الراهنة في سوق الأغذية العالمية فرصة للبحث عن بدائل لزراعة التبغ مستدامة اقتصادياً، وخصوصاً لأن محاصيل التبغ تقوض الأمن الغذائي.

١٣- ولتحليل حالة العمالة والاتجاهات السائدة يتطلب الأمر بيانات موحدة تجمع بطريقة منهجية، ودراسات مستقلة لها نتائج مصداقة. وكما قيل في الاجتماع الأول لمجموعة الدراسة فإن الحاجة تقضي بتوفير بيانات عن زراعة التبغ وعن بدائلها المستدامة اقتصادياً، وإجراء استعراض منهجي لممارسات دوائر صناعة التبغ في هذا المجال. ومن المفيد أن تشارك في هذه الأعمال الوكالات والبرامج الدولية المتخصصة، ولاسيما مكتب العمل الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة والبنك الدولي.

الآثار الصحية والاجتماعية والبيئية لزراعة التبغ

١٤- بالرغم من أن إنتاج التبغ بدأ ينتقل إلى البلدان النامية، لم تعبر عن هذا الاتجاه معظم الدراسات التي أجريت عن الآثار الصحية والاجتماعية والبيئية لأنها أجريت في بلدان متقدمة.

١٥- ولذلك تم استعراض مختلف المخاطر المهنية المرتبطة بزراعة التبغ، بما فيها داء التبغ الأخضر، والتسمم الناجم عن مبيدات الهوام، والاضطرابات الجلدية والتنفسية، والسرطانات في مواقع معينة. وينشأ داء التبغ الأخضر، وهو مرض يُعزى خصيصاً إلى زراعة التبغ، من امتصاص الجلد للنيكوتين، ويتفاقم هذا الداء بسبب مناولة ورق التبغ المبلل، ويمكن توقيه باستعمال معدات الوقاية الشخصية. ومع ذلك فإن عدة عوامل، مثل نقص الدراية، وقلة الموارد، ومحاولة تقليل تكاليف الإنتاج، والظروف المناخية، تحد من استخدام هذه المعدات الوقائية الشخصية. أضف إلى ذلك أن النساء والأطفال هم من يتعرضون في معظم الأحيان للمخاطر الصحية: فكثيراً ما يقع عليهم الاختيار للعمل لأن محصول التبغ يقتضي عمالة كثيفة، ولأن حجم المزارع صغير ولأن الحذق مطلوب لأداء بعض الواجبات. لكن المراجع الحالية لم تتطرق إلى مسألة استخدام الأطفال والنساء اللاتي في عمر الإنجاب لزراعة التبغ، ويقتضي الأمر إجراء عدد كبير من الدراسات عن الآثار الطويلة الأجل التي تصيب هاتين الفئتين من الناس.

١٦- وناقشت مجموعة الدراسة المسائل المرتبطة بتفاقم الفقر بسبب زراعة التبغ، وركزت خصوصاً على مسألتين تتعلقان بالتمزق الاجتماعي: استرقاق العمالة وعمالة الأطفال. فالترتيبات التعاقدية توقع المزارعين في مصيدة الدَّين وحلقته المفرغة، وتترك لها فرصاً قليلة ووقتاً محدوداً للاهتمام بالممارسات الصحية، ومع ذلك لم تتحمل دوائر صناعة التبغ أي مسؤولية عن الفقر وعمالة الأطفال. فهناك أطفال صغار في السنة الخامسة من عمرهم يُسخرون لزراعة التبغ بما يخالف أبسط حقوق الإنسان واتفاقيات العمل. ولاحظت مجموعة الدراسة أن مكتب العمل الدولي قد أيد مناهضة عمالة الأطفال في زراعة التبغ ولاسيما من خلال "مؤسسة القضاء على عمالة الأطفال في زراعة التبغ" التي لها عدة شركاء ومن بينهم دوائر صناعة التبغ.

١٧- وناقشت مجموعة الدراسة الأثر البيئي المترتب على زراعة التبغ، وأولت انتباهاً خاصاً لمسألة تدهور التربة وزوال النباتات. ولاحظت أن ٩٠٪ من التبغ يزرع في الغابات الاستوائية الجافة والمناطق الشجرية – وهي مناطق كثيفة السكان في البلدان النامية – فيضيع فيها قدر كبير من التنوع البيولوجي. فالتبغ يستنفد مغذيات التربة بمعدل أسرع بكثير من المحاصيل الأخرى. وبذرة التبغ لا تحتوي في حد ذاتها على النيكوتين، والتدخل البشري وحده هو الذي يولد النيكوتين طوال نمو نبتة التبغ، بما يجعل نباتات التبغ تستوعب قدراً كثيفاً من المغذيات. وتُسهم زراعة التبغ في زوال النباتات بثلاثة عوامل هي: تدهور الغابات، وزوال الغابات بسبب التجفيف، وزوال الغابات بسبب إزالة الأشجار لإفساح المزيد من الأراضي لزراعة التبغ. ولاحظت مجموعة الدراسة أن الأراضي الزراعية المستخدمة لزراعة التبغ في العالم لا تصل إلى ١٪ من مجموع الأراضي الزراعية، ولكن نسبة إسهامها في إزالة الغابات تتراوح بين ٢٪ و٤٪، الأمر الذي يوضح مقدار بصمة التبغ في تغيّر المناخ. وتدل البحوث على أن زراعة التبغ تؤثر بنحو ١٠ مرات أكثر من العناصر الأخرى مجتمعة في إزالة الغابات. والمزارعون هم من يتحملون وحدهم تقريباً تكلفة الخسارة الاجتماعية والإيكولوجية، مع أن سبب إفساد النظام الإيكولوجي بزراعة التبغ يُعزى إلى التدخل في هندسة نبتات التبغ بغرض توليد النيكوتين.

الاستنتاجات المحددة

١٨- تلقي زراعة التبغ على المزارعين بعدة تكاليف لا مناص منها وتضر بمستويات معيشتهم، بل وتدمر آفاقهم الطويلة الأجل. كما أن المخاطر الصحية، وظروف العمل، والترتيبات التعاقدية، وتشغيل الأطفال في زراعة التبغ، وممارسات زراعة التبغ الضارة بالبيئة، كلها أمور تسفر عن آثار سلبية على الموارد البشرية والأراضي، وهما رأس المال الحاسم في أسباب الرزق في الريف. ولابد من إجراء بحوث أخرى عن أثر زراعة التبغ على الصحة والهياكل البيئية والاجتماعية في الأقاليم النامية وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

١٩- وتقضي الحاجة بإعداد تقارير أفضل عن مخاطر زراعة التبغ المعروف أنها تهدد الصحة. وينبغي اعتبار داء التبغ الأخضر مرضاً مهنياً، وينبغي الاعتراف بوجود مشاكل صحية تخص على وجه التحديد أقاليم معينة أو أنواعاً معينة من المحاصيل. فقد أثبتت دراسة حالة في لبنان مثلاً أن قطف ورق التبغ لإنتاج التبغ الشرقي يؤدي إلى إصابات جلدية، وأن تخزين هذا التبغ في البيوت الأسرية يولد على الأجل الطويل ردات فعل أرجية.

٢٠- ويجب التطرق من الزاوية الإنمائية للتمزق الاجتماعي الذي تسببه زراعة التبغ، مع إيلاء الاعتبار للفقر والتعاقد المجحف وعمالة الأطفال واسترقاق العمالة. وينبغي أن تدرس مسألة عمالة الأطفال واسترقاق العمالة من زاوية حقوق الإنسان لأن هاتين الممارستين تخالفان أبسط الحقوق المنصوص عليها في القانون الدولي.

٢١- ورأت مجموعة الدراسة أن زراعة التبغ تسبب فقدان التنوع البيولوجي، وتلوث الأراضي بمبيدات الهوام، وتدهور التربة، وزوال الغابات، فضلاً عن تلوث المياه. ولذلك فلا مناص من الرصد بعمليات تدقيق سنوية في الأثر الضار بالبيئة الناجم عن زراعة التبغ. وهناك حاجة أيضاً إلى تقييم البيئات للتأكد من أن أسباب الرزق البديلة لزراعة التبغ لن تؤثر في البيئة بضرر يتجاوز ضرر محاصيل التبغ.

المحاصيل البديلة وربحيتها

٢٢- إن الأموال التي تستثمرها دوائر صناعة التبغ لإنتاج التبغ وضمان بيع الناتج (بعائد أدنى مضمون) تفسد السوق الزراعية وتثبط همة المزارعين الذين يبحثون عن بدائل اقتصادية. ودلت الخبرة المكتسبة في جميع أنحاء العالم على أن أساس النجاح هو إشراك المزارعين في كل مرحلة من مراحل اتخاذ القرار والتأكد من ربحية المحاصيل البديلة.

٢٣- ولكل إقليم سمات خاصة تحدد مختلف الفرص المتاحة للتنمية الزراعية. ولذلك يجب أن يقترن تقييم المحاصيل البديلة المجدية بفهم واضح لظروف الأسواق. ففي المكسيك تدير الحكومة مشروعاً لتبديل المحاصيل باغتنام الفرص التي فتحتها أسعار الأغذية الدولية الراهنة أمام النهوض بزراعة الخضروات والفواكه والحبوب. وفي كينيا تبين أن قصب الخيزران ينمو جيداً في الظروف الزراعية والمناخية المشابهة لظروف زراعة التبغ، ولذلك اختير قصب الخيزران على أساس الطلب المحتمل عليه وتعدد استخداماته وقلة الاستثمارات وتكاليف العمالة التي يتطلبها. ولما كان الربح لن يظهر بقدره الكامل إلا بعد ثلاثة أعوام، فينبغي دعم المزارعين طوال هذه المدة. وينبغي النظر في جميع خيارات التسويق الممكنة في جميع الأسواق، الوطنية منها والدولية. ولعل برامج الأغذية المدرسية التي تعتمد على محاصيل بديلة تحفز دخول المنتجات الجديدة إلى الأسواق.

٢٤- ولا ينبغي أن تكون المحاصيل البديلة محاصيل مفردة، بل توليفة من المحاصيل أو منظومات من المحاصيل. ففي الهند تبين أن عائدات منظومات المحاصيل أعلى من عائدات زراعة التبغ وحده. وبالتالي أجريت البحوث لتحديد أنسب منظومات المحاصيل البديلة لأقاليم بعينها. وحددت بنغلاديش توليفات المحاصيل التي تشبع الاحتياج إلى الأغذية، وتدر إيرادات نقدية وتحسن صحة التربة بالإضافة إلى زيادة رعي الماشية.

٢٥- وحتى إن كانت الربحية هي العنصر الأساسي لإقناع المزارعين بالابتعاد عن زراعة التبغ، فإن هناك عناصر أخرى تؤثر في قرارهم بالبحث عن أساب الرزق البديلة. ولعل تزويدهم بحد أدنى من الدعم لينتقلوا من زراعة التبغ إلى زراعة بديلة واقتصادية أمر حيوي بحيث يتمكنون من ضمان بيع منتجاتهم ويحصلون على خدمات البنية التحتية والدعم التي تؤثر في قرارهم. وفي الصين أسهمت أوجه التقدم في التكنولوجيا الزراعية ومرافق تصنيع المنتجات الزراعية في التحول إلى زراعة محاصيل نقدية جديدة في بعض الأقاليم. وفي باكستان تعمل الدولة على إجراء بحوث عن دورات المحاصيل البديلة المجدية اقتصادياً، وخصوصاً عن الذرة الربيعية المهجنة وعبَّاد الشمس المهجن.

٢٦- ومن المهم أن يعي المزارعون الآثار السيئة التي تعود بها زراعة التبغ على حالة معيشتهم، وأن يحصلوا على المعلومات التي تدلهم على أسباب الرزق البديلة. وفي بنغلاديش أدت المعلومات عن المحاصيل الغذائية البديلة إلى إذكاء الوعي بالآثار المضرة بالبيئة (إزالة الأشجار الأصلية وتدهور التربة) والمضرة بالصحة والناشئة من زراعة التبغ، وإلى تحفيز التزامهم بمشروع لزراعة محاصيل بديلة. وتبين من استقصاء أجري في مناطق زراعة التبغ في لبنان أن المزارعين الذين يتمتعون باستقلالية أكبر ويعونٍ أكثر من غيرهم النواقص الكامنة في زراعة التبغ ويعلمون أكثر من غيرهم الفرص البديلة ويبدون استعداداً أكبر لتحمل مخاطر المشاريع الجديدة.

الاستنتاجات المحددة

٢٧- توافقت الآراء حول أن زراعة التبغ تنتج محصولاً نقدياً جعلته تدخلات دوائر صناعة التبغ أكثر جاذبية للمزارعين. ومع ذلك فإن بلداناً كثيرة، ومنها أكبر البلدان إنتاجاً للتبغ في العالم، بدأت تتخذ الخطوات اللازمة للعثورٍ على بدائل لزراعة التبغ. وينبغي أن توضع في الاعتبار إمكانية زراعة منظومات من المحاصيل بدلاً من النظر في زرع محاصيل بمفردها، لأن توليف المحاصيل يحقق عائدات أفضل.

٢٨- وحددت دراسات أجريت في مختلف أقاليم العالم عدة بدائل مستدامة اقتصادياً لزراعة التبغ. وأثبتت هذه الدراسات أن المحاصيل البديلة أكثر ربحية وأن المزارعين مستعدون للتوقف عن زراعة التبغ بشرط فتح فرص اقتصادية أماهم وتزويدهم بالدعم الضروري.

٢٩- وللنجاح في الانتقال من زراعة التبغ إلى زراعة المحاصيل البديلة لابد من ضمان الربحية، وتقديم المساعدات التقنية والمالية، وبناء القدرات، وتقديم الدعم السوقي والاجتماعي، والاهتمام بفترة الانتقال. ولذلك فإن السياسات العامة، ولاسيما المناهج المتعددة القطاعات، مطلوبة للاستفادة التامة من الموارد والفرص الراهنة. وينبغي أن يشارك المزارعون في صنع القرار، ويجب بالتالي توفير القنوات التي تضمن إعرابهم عن احتياجاتهم ومخاوفهم.

أسباب الرزق البديلة غير المحاصيل البديلة

٣٠- استعرضت مجموعة الدراسة النموذج الذي عرضته البرازيل لتوفير أسباب الرزق البديلة ودعم التنمية الريفية في الوقت ذاته. وهو نموذج يعتمد على أن توسيع قدرات الأسر الريفية يؤدي إلى تنويع أنشطتها الاقتصادية والإنتاجية. ويشمل هذا النهج خمسة أنواع من رأس المال هي: رأس المال الطبيعي (الأرض والماشية) ورأس المال البشري (العمالة والتعليم) ورأس المال المادي (البنية التحتية) ورأس المال الاقتصادي (الوفورات والدخل) ورأس المال الاجتماعي (شبكة العلاقات الاجتماعية) تعتمد عليها الأسر للحصول على الرزق. ويمكن قياس مدى توافر هذه الأصول بمؤشرات على الأرقام القياسية لاستدامة الوحدة المناظرة (أي الأسرة).

٣١- واستعرضت مجموعة الدراسة الحالات التي أدت فيها طائفة البدائل الاقتصادية إلى هجر المزارعين لقطاع الزراعة. ففي لبنان كانت غالبية كبيرة (٩٤٪) من زارعي التبغ الباحثين عن العمل تتجه إلى قطاعات غير زراعية. وفي الصين شجع العمران الحضري المزارعين، ولاسيما الشباب منهم، على الانتقال إلى المدن بحثاً عن أعمال أفضل ربحاً. وفي كندا أدى التوسع في صناعة السيارات في المناطق المجاورة لمزارع التبغ إلى اجتذاب المزارعين نحو الصناعة بدلاً من الزراعة. وبالرغم من كل هذه التطورات رأت مجموعة الدراسة أن الأرض الزراعية هي أساس البحث عن البدائل المستدامة اقتصادياً أمام زارعي التبغ.

٣٢- ولا غنى عن توفير منوعة كبيرة من الفرص لكي تقاوم الأسر، ولاسيما الأسر الريفية الفقيرة، مختلف أشكال الضعف الذي تتعرض له (الطقس والأمراض والأسعار) ولكي تزداد تكيفاً مع البدائل. وعلى هذا الأساس وافقت مجموعة الدراسة على أن الاستعاضة عن محصول واحد بمحصول واحد آخر يعد أسلوباً محدوداً.

الاستنتاجات المحددة

٣٣- ينبغي أن يشمل التنويع فرصاً زراعية وفرصاً غير زراعية، بما في ذلك الانتقال من إنتاج زراعي إلى آخر. لكن الاستعاضة عن نشاط اقتصادي واحد بنشاط واحد آخر لا يعالج تماماً مشكلة فقر مزارعي التبغ وضعفهم.

٣٤- وللعثور على بدائل لزراعة التبغ مستدامة اقتصادياً ينبغي ألا يقتصر النظر على الدخل وربحية المحصول، بل وفي جميع جوانب أسباب رزق المزارعين. ولعل وضع إطار لأسباب الرزق البديلة يتجاوز ربحية المحصول لمعالجة هذه المشكلة معالجة شاملة قد يشكل جسراً يصل بين النتائج الدراسية والقرارات السياسية. ويعتبر تنفيذ المادتين ١٧ و١٨ من الاتفاقية الإطارية بمنهج أسباب الرزق أنسب من الاكتفاء ببدائل زراعة التبغ المستدامة اقتصادياً أو أنسب من تنويع المحاصيل. ويقتضي تحسين هذا الإطار تعاريف ووسائل وتحديداً للبيانات المطلوبة وأساليب لجمع وتحليل البيانات.

وضع إطار للسياسات الوطنية للنهوض بالتنمية البديلة

٣٥- يحتاج المزارعون إلى الدعم عند الانتقال إلى أنشطة اقتصادية بديلة في مجرى مناهضة أنشطة دوائر صناعة التبغ. وقد استعرضت مجموعة الدراسة سياسات وطنية متنوعة. فالسياسات التي استهلتها كندا في عام ١٩٨٧ للموازنة بين العرض وانخفاض الطلب نصت على تقديم تعويض للمزارعين الراغبين في التوقف عن إنتاج التبغ، وتقديم دعم مالي للشروع في أعمال تجارية جديدة. وبعد تحرير سوق التبغ في تركيا في عام

٢٠٠٢، قدمت المساعدات إلى المزارعين ليزرعوا المحاصيل التي حدث فيها عجز إنتاجي في البلد. ووضعت البرازيل في عام ٢٠٠٦ إطاراً تنظيمياً للزراعة الأسرية، وبرنامجاً وطنياً لتنويع مناطق زراعة التبغ، وقدمت الدعم اللازم للشروع في ممارسة أنشطة جديدة مدرة للدخل.

٣٦- وبالرغم من اختلاف السياق من بلد إلى آخر، تبين أن لهذه المساعي عناصر حرجة متشابهة، مثل آليات التمويل والتسويق، والبحث والتنمية، والمساعدات التقنية، وتوفير البنية التحتية الأساسية، ودعم المزارعين، وبناء القدرات للشروع في مشاريع جديدة، وشن الحملات الإعلامية.

٣٧- وعند مناقشة العناصر اللازمة لأي إطار سياسي وطني لتشجيع التنمية البديلة، كان التركيز منصباً على النهج المتكامل للتنمية الريفية بدلاً من النهج الضيق الذي يقضي بتنويع المحاصيل. ذلك لأن النهج الأوسع يسهل أيضاً إدراج التنمية البديلة في الخطط الاستراتيجية الوطنية، وفي برامج الحد من الفقر وفي استراتيجيات المساعدة القطرية التي تحضرها وتنفذها الدول بالتعاون مع الوكالات الحكومية الدولية المتخصصة، مثل البنك الدولي.

٣٨- وتم استعراض نموذج للتنمية البديلة وضعه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهو يتكون من خمس خطوات: (١) التركيز على النشاط الاقتصادي، (٢) وتعزيز التنظيم المجتمعي، (٣) وتسهيل مرافق المعالجة المحلية (قيمة مضافة)، (٤) وتحديد الأسواق المحلية، (٥) وتحديد الأسواق الدولية.

٣٩- واعترفت مجموعة الدراسة بأن التنمية البديلة ينبغي أن تشكل جزءاً من برامج أوسع لتحسين أسباب رزق السكان الريفيين. وحددت عدة عناصر ضرورية لوضع أي إطار وطني للسياسات وهي: الالتزام السياسي والمالي لأجل طويل؛ ووضع سياسات متوائمة متعددة القطاعات وفي داخل كل قطاع؛ وتشجيع مشاركة المزارعين مع التركيز على تمكينهم وإشراكهم في صنع القرار؛ والانتباه بصفة خاصة إلى الفترة الانتقالية اللازمة للشروع في أنشطة جديدة مدرة للدخل؛ ورصد الوقع على مستوى الأسر بمؤشرات التنمية والتدابير الزراعية.

٤٠- أعرب مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة عن استعداده لتبادل الأساليب التي يتبعها في جمع البيانات وتستطيع مجموعة الدراسة أن تحللها وتكيفها. وبالرغم من التسليم بأهمية تقاسم الخبرات المكتسبة من تشجيع التنمية المستدامة في المناطق الريفية ومعرفة الثغرات، رأت مجموعة الدراسة أن مجال تركيز مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة يختلف نوعاً عن مجال تركيز مجموعة الدراسة.

الاستنتاجات المحددة

٤١- يقتضي الأمر اتباع نهج متكامل إزاء الأنشطة الاقتصادية البديلة، وأوسع نطاقاً من مجرد تبديل المحصول. ويتطلب هذا النهج صكوكاً وتعاريف ومؤشرات موحدة. ولابد من تحديد آلية لجمع البيانات قد تتجاوز قدرة الاستمارة الراهنة للتبليغ عن تنفيذ الاتفاقية الإطارية. وينبغي على وجه الخصوص أن يكون للمؤشرات أفق إنمائي.

٤٢- ويقتضي البحث عن بدائل زراعة التبغ المستدامة اقتصادياً نهجاً شاملاً يجمع بين الجوانب الصحية والاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية والسياسية والبيئية. وسوف يتطلب هذا النهج إجراءات متعددة القطاعات على المستوى الحكومي، ومشاركة من قبل البرامج والسياسات الوطنية الراهنة، وخصوصاً لصالح التنمية

الريفية. وسوف يشمل أيضاً إذكاء الوعي بين زارعي التبغ بالجوانب الصحية والاجتماعية والبيئية لزراعة التبغ.

٤٣- وينبغي أن تستند السياسات العامة الوطنية، هي والتعاون الدولي، إلى تعزيز بدائل زراعة التبغ المستدامة اقتصادياً إلى التزام سياسي ومالي بمبادرات محددة، وتقديم المساعدات التقنية في مجالات مثل بناء القدرات، والتكنولوجيا، وتحديد الأسواق، والبحث والتقييم، ووضع البرامج والمشاريع. هذا وينبغي التركيز على إذكاء الوعي الاجتماعي وتشجيع الاتصالات الشبكية ومشاركة زارعي التبغ في صنع القرارات، ورصد البدائل المستدامة اقتصادياً، ورصد النفوذ الذي لا داعي له وتمارسه أوساط صناعة التبغ والمجموعات المنتسبة إليها وجماعات الضغط التابعة لها.

ممارسات الشركات التي تقوض إقرار بدائل زراعة التبغ المستدامة اقتصادياً

٤٤- دأبت أوساط صناعة التبغ على تكوين شراكات مع المزارعين تناهض البحث عن أسباب الرزق البديلة، وتضللهم بأن تدعي أن مكافحة التبغ ستضيع عليهم فرص عملهم. ووراء واجهة "مسؤولية الشركات" تحاول أوساط صناعة التبغ أن تكسب الأرضية وتعزز صورتها في أذهان الجماهير، بل ولتفرض نفوذها على المنظمات الحكومية الدولية، مع أن مصالح شركات التبغ ومصالح الصحة العمومية تتباين بلا مجال للتوفيق بينها: فالصحة العمومية تحاول خفض استهلاك التبغ والحد على الأجل الطويل من الطلب عليه، أما مرمى شركات التبغ فهو زيادة استهلاك التبغ وتعزيز الطلب عليه وزيادة زراعته.

٤٥- وهناك عدد من الإجراءات تستطيع الحكومات اتباعها لمناهضة التدخل الذي تمارسه أوساط صناعة التبغ، ومنها مثلاً إنشاء شبكات للمعلومات عن تدخل هذه الأوساط، وشبكات التعاون بين مختلف القطاعات، ورفض الرعاية التي تعرضها هذه الأوساط، وتفادي ما تعرضه تحت ستار "المسؤولية الاجتماعية للشركات".

الاستنتاجات المحددة

٤٦- لابد من إذكاء الوعي وزيادة المعلومات لفضح محاولات أوساط صناعة التبغ الرامية إلى فرض نفوذها على السياسات بدعوى "المسؤولية الاجتماعية للشركات" والضغط على متخذي القرارات. وقد توافقت الآراء على أن مقاصد دوائر صناعة التبغ تتعارض تماماً مع مقاصد الصحة العمومية.

٤٧- وعند تنفيذ أحكام المادتين ١٧ و١٨ من الاتفاقية الإطارية ينبغي للأطراف أن تولي الاعتبار الواجب، بموجب المادة ٥-٣ من الاتفاقية، للنفوذ الذي تمارسه دوائر صناعة التبغ على مبادرات وبرامج بدائل زراعة التبغ المستدامة اقتصادياً.

الخلاصة والتوصيات

٤٨- يجب أن تكون مسألة العثور على أساليب رزق بديلة لزراعة التبغ موضع معالجة من الزاوية الإنمائية لأنها مسألة تنطوي على مسائل صحية واجتماعية وبيئية تتجاوز مجرد الاستعاضة عن نشاط اقتصادي بآخر. وبالرغم من ازدياد الخبرات المكتسبة على الصعيد الوطني مازال المزيد من العمل مطلوباً.

٤٩- وهناك حاجة إلى بيانات موحدة تجمع بانتظام عن العمالة وعن الصحة والبيئة وعن القضايا الاجتماعية، وينبغي إجراء دراسات مستقلة، وخصوصاً في أقل البلدان نمواً، للخروج منها ببيّنات مصداقة.

٥٠- وهناك حاجة إلى اتباع مناهج متعددة القطاعات لمعالجة مسألة أسباب الرزق البديلة، وإلى وضع سياسات عامة تضمن مثلاً البحث والتطوير والمساعدة التقنية ودخول الأسواق.

٥١- ويجب تفادي النفوذ الذي لا داعي له والذي تمارسه أوساط صناعة التبغ على القرارات السياسية، وذلك بالرصد الحذر على جميع المستويات.

٥٢- ورأت مجموعة الدراسة ضرورة وضع إطار شامل لمعالجة جميع مسائل أسباب رزق زارعي التبغ. وقد ناقشت هذا الإطار في اجتماعها ووافقت على ضرورة اتباع منهج مماثل لتقييم الخبرات المكتسبة بشأن أسباب الرزق البديلة ورمي أساس لتنفيذ المادتين ١٧ و١٨ من الاتفاقية الإطارية.

٥٣- ولبلوغ هذه الغاية حددت مجموعة الدراسة الأغراض التالية التي قد يرغب مؤتمر الأطراف في دراستها عند توسيع صلاحياتها: (١) تعديل الإطار المقترح لمعالجة مسألة الحلول البديلة لأسباب رزق زراع التبغ؛ (٢) وتوحيد المصطلحات والصكوك والمتغيرات لمواءمتها مع المعايير والممارسات السارية في الوكالات الدولية المتخصصة؛ (٣) وتحديد آليات ومجالات التعاون مع المنظمات الدولية ذات الخبرة في هذا الموضوع؛ (٤) وإعداد خيارات وتوصيات بشأن السياسات اللازمة لتنفيذ المادتين ١٧ و١٨ من الاتفاقية الإطارية.

٥٤- ووافقت مجموعة الدراسة على أن النجاح في الانتقال من زراعة التبغ إلى بدائل مستدامة اقتصادياً يقتضي سياسات عامة تعطي الأولوية للربحية والمساعدات التقنية والمالية وبناء القدرات وتقديم الدعم السوقي والاجتماعي، وخصوصاً عند الانتقال من نشاط اقتصادي لآخر، وضمان مشاركة زارعي التبغ في صنع القرار.

٥٥- وينبغي إنشاء قاعدة بيانات دولية وتغذيتها بالمعلومات والبحوث والخبرات المكتسبة وأفضل الممارسات واللوائح، بحيث تشمل حالة زراعة التبغ، وحالة العمالة في مجال التبغ، ودور أوساط صناعة التبغ. وينبغي أن تنشأ على شكل قاعدة بيانات أساسية في البداية.

٥٦- وقد أحرز تقدم في العثور على بدائل لزراعة التبغ مستدامة اقتصادياً، ولكن المزيد من الدراسات مازال مطلوباً وخصوصاً عن الآثار الصحية والاجتماعية والبيئية لزراعة التبغ في البلدان النامية وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ومازال المزيد من الرصد مطلوباً، وينبغي إتاحة معلوماته للمزارعين والجمهور.

٥٧- وينبغي للدول والمنظمات الدولية أن تنتهج أسلوباً متعدد القطاعات لمعالجة مسألة أسباب الرزق البديلة وإدراجها في استراتيجيات وبرامج الحد من الفقر. وينبغي لبرنامج الأغذية العالمي والوكالات الإنمائية المختصة اعتبار أسباب الرزق البديلة لمحاصيل التبغ فرصة متاحة. وينبغي تشجيع المزارعين على المشاركة في جميع مراحل صنع القرار.

٥٨- وينبغي تحسين فهم دور أوساط صناعة التبغ في إنتاج التبغ، والنفوذ الذي تسيطر بـــه علـــى تحديـــد البدائل المستدامة. وطبقاً للمادة ٥-٣ من الاتفاقية ينبغي للحكومات أن تحمي ما لديها من سياسات بشأن أسباب الرزق البديلة لصالح مزارعي التبغ، وأن تحميها من مصالح أوساط صناعة التبغ والمجموعات المنتسبة إليها وجماعات الضغط التابعة لها حسبما ورد تعريفها في الاتفاقية.

٥٩- ورأت مجموعة الدراسة أنه ينبغي لأمانة الاتفاقية أن تدعم جهود الأطراف الرامية إلى زيادة الأموال والحصول عليها من أجل تنفيذ المادتين ١٧ و١٨ من الاتفاقية الإطارية.

الإجراء المطلوب من مؤتمر الأطراف

٦٠- مؤتمر الأطراف مدعو إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وتقديم المزيد من التوجيهات وخصوصاً بشأن الخلاصة والتوصيات.

= = =