اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية
بشأن مكافحة التبغ

مـؤتمر الأطـراف فـي اتفاقيـة منظمـة الصـحة العالميـة الإطاريـة بشـأن مكافحة التبغ

الدورة الخامسة
سول، جمهورية كوريا، ١٢–١٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢
البند ٧–٢ من جدول الأعمال المؤقت

FCTC/COP/5/16
٢٢ آب/ أغسطس ٢٠١٢

التعاون مع المنظمات والهيئات الدولية من أجل تعزيز وتنفيذ الاتفاقية

تقرير من أمانة الاتفاقية

معلومات أساسية

١– أُعد هذا التقرير طبقاً للقرار FCTC/COP4(17) الذي اعتمده مؤتمر الأطراف في دورته الرابعة (بونتا دل إيست، أوروغواي، ١٥–٢٠ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢) وطلب فيه من أمانة الاتفاقية عدة أمور من بينها أن تستمر في العمل بنشاط وفقاً للمادة ٢٤–٣(هـ) من اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ، وأن تقدم تقريراً عن التقدم المحرز في هذا المجال إلى مؤتمر الأطراف في دورته الخامسة. وكانت الأمانة قد قدمت تقريراً شاملاً[١] إلى مؤتمر الأطراف أثناء تلك الدورة عن إمكانية التعاون مع المنظمات والهيئات الدولية من أجل تعزيز تنفيذ الاتفاقية. وفي ذلك التقرير عرضت الأمانة الأطر والفرص المتعلقة بإمكانات المنظمات والهيئات الدولية فيما يتصل بتقديم المساعدة المتعددة القطاعات على المستوى القُطري، بما في ذلك جدول مبدئي خاص بهذا التعاون.

التقدم المحرز منذ الدورة الرابعة لمؤتمر الأطراف

٢– إن الأطر الثلاثة المنفصلة ولكنها متداخلة، والتي حُددت في الوثيقة FCTC/COP/4/17 وقُدم عنها تقرير أثناء الدورة الرابعة لمؤتمر الأطراف، قد وجهت أمانة الاتفاقية في هذا المجال، وأول إطار من هذا القبيل، أي فرقة العمل المخصصة المشتركة بين الوكالات لمكافحة التبغ التابعة للأمم المتحدة، مازال هو محور التركيز الأساسي لعمل أمانة الاتفاقية في هذا الصدد نظراً لخلفية أعضاء فرقة العمل وما يتمتعون به من خبرة. وطبقاً للقرار الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة في عام ٢٠١٠ شاركت الأمانة بنشاط، بالتعاون مع مكتب المدير العام لمنظمة الصحة العالمية ومبادرة منظمة الصحة العالمية للتحرر من التبغ، في

١ الوثيقة FCTC/COP/4/17.

تنظيم الاجتماع التاسع والاستثنائي لفرقة العمل في شباط/ فبراير ٢٠١٢. وشارك في هذا الاجتماع ١٢ عضواً من فرقة العمل، بمن فيهم أمانة الاتفاقية ومنظمة الصحة العالمية بصفتها رئيس العمل.[١] وانصب تركيز الاجتماع على الاستجابة المتعددة القطاعات والمشتركة بين الوكالات للاحتياجات المتعلقة بتنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية، وتمحور حول المواد ذات الصلة من الاتفاقية. ونظر أعضاء فرقة العمل المشاركون في المساهمة التي يمكن أن يقدموها وفقاً لخبراتهم وولاياتهم المعنية.

٣- وشكلت مداولات الاجتماع أساس التقرير الذي وضعه الأمين العام للأمم المتحدة وقُدم إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته الموضوعية لعام ٢٠١٢.[٢] واعترف التقرير، ضمن أمور أخرى، بتحديات المساعدة المتعددة القطاعات والتي تحتاج إليها الأطراف في جهودها الرامية إلى تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية، كما بيَّن في الوقت نفسه إمكانية تقديم فرقة العمل المساعدة التقنية إلى الأطراف. وركز على "النهج الحكومي الشامل" والتعاون المتعدد القطاعات من خلال توفير الخبرة والمشورة للأطراف بشأن مجالات محددة للتنفيذ على المستوى القُطري في إطار ولاية أعضاء فرقة العمل وكفاءاتهم ذات الصلة. ويرد في تقرير الأمين العام جدول يبين مجالات التعاون المحتملة بخصوص تقديم المساعدة التقنية إلى الأطراف.

٤- ويضم الإطار الثاني المنظمات الدولية المعتمدة بصفة مراقبين لدى مؤتمر الأطراف، وبعضها أعضاء في فرقة العمل أيضاً. وبعض من الهيئات المندرجة ضمن تلك الفئة شارك أيضاً في العمل الذي تسهله أمانة الاتفاقية، مثل منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، والبنك الدولي، ومنظمة الجمارك العالمية، ومنظمة التجارة العالمية. وعلاوة على هذا يجري تحري إمكانية التعاون مع الوكالات الدولية للطاقة الذرية ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وأمانة الجماعة الكاريبية. وبالإضافة إلى ذلك يشمل هذا الإطار أيضاً المنظمات غير الحكومية المعتمدة بصفة مراقب لدى مؤتمر الأطراف، وفي المرحلة التالية من المساعدة الخاصة بالتنفيذ والمقدمة إلى الأطراف ستقتضي إمكانية العمل مع هذه المنظمات اهتماماً أوثق من حيث التنسيق وتعزيز قوة الدفع الخاصة بمساهمتهم في تنفيذ الاتفاقية على المستوى القُطري. وتواصل أمانة الاتفاقية الاجتماع بانتظام مع منظمات المجتمع المدني، وتشجع على إشراكها أثناء اجتماع سنوي مع المنظمات ذات مركز المراقب لدى مؤتمر الأطراف، وأثناء بعثات المساعدة القُطرية من خلال الأطراف المعنية.

٥- تجري دراسة الإطار الثالث والمتعلق بالمنظمات ومصارف التنمية الأفريقية وشركاء التنمية الدوليين غير المندرجين ضمن الإطارين المذكورين أعلاه. فعلى سبيل المثال فإن الوثيقة FCTC/COP/5/17، التي تتناول الإمكانات الناشئة للتعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، تعرض فرصة محتملة لتعزيز مساهمة هذه المنظمات في هذا الصدد. كما أن تعاون المنظمة مع شركاء التنمية البارزين، مثل الاتحاد الأوروبي والحكومة الأسترالية، في جمع الأموال لدعم تنفيذ الاتفاقية في البلدان النامية برهن على إمكاناته الكبيرة فيما يتعلق بتعزيز التعاون على تنفيذ الاتفاقية.

١ كان من المشاركين منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، وأمانة اتفاقية المنظمة الإطارية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وبرنامج الأمم المتحد ة للبيئة (بمساهمات كتابية)، والبنك الدولي، ومنظمة الجمارك العالمية، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة التجارة العالمية.

٢ الوثيقة E/2012/70 متاحة في: http://www.un.org/en/ecosoc/docs/report2012.asp.

التطورات العالمية الحديثة ذات الصلة بتنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية

٦- حدثت منذ آخر دورة لمؤتمر الأطراف تطورات كبيرة في مجال التعاون الصحي الدولي. وهذه التطورات هي المؤتمر الوزاري الأول بشأن أنماط الحياة الصحية ومكافحة الأمراض غير السارية، الذي عُقد في نيسان/ أبريل ٢٠١١؛ والاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الوقاية من الأمراض غير المعدية (غير السارية) ومكافحتها، الذي عُقد في أيلول/ سبتمبر ٢٠١١؛ والمؤتمر العالمي بشأن المحددات الاجتماعية للصحة، الذي عُقد في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١١؛ بالإضافة إلى الإعلانات السياسية ذات الصلة. ووفقاً للقرار FCTC/COP4(5) (إعلان بونتا دل إيست) والقرار FCTC/COP4(17)، شاركت أمانة الاتفاقية بنشاط في الأحداث الثلاثة. وقد يرغب مؤتمر الأطراف في أن يحيط علماً بأن التنفيذ الشامل لاتفاقية المنظمة الإطارية ذُكر كعامل من العوامل الرئيسية الثلاثة في التصدي العالمي للأمراض غير السارية، كما ذُكر في سياق المحددات الاجتماعية للصحة أثناء المداولات، وهو ما يُعتبر اعترافاً آخر بأهمية اتفاقية المنظمة الإطارية كأداة رئيسية للوقاية والتعاون الصحي الدولي.

٧- وبناءً على التقرير الذي قدمه الأمين العام إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تموز/ يوليو ٢٠١٢ اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي قراراً بخصوص الاتساق على نطاق منظمة الأمم المتحدة بشأن مكافحة التبغ.[١] وشدد القرار على ضرورة مواصلة تعزيز تدابير التصدي المتعددة القطاعات والمشتركة بين الوكالات من أجل التنفيذ التام لاتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ؛ وأشار إلى التزام الأطراف بوضع استراتيجيات وخطط وبرامج وطنية شاملة ومتعددة القطاعات لمكافحة التبغ، وذلك بدعم من أمانة الاتفاقية الإطارية، بناء على الطلب، ودعا جميع أعضاء فرقة العمل وسائر صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة أن تُسهم، حسب الاقتضاء، في تحقيق أهداف الاتفاقية الإطارية، بما في ذلك من خلال تقديم المساعدة المتعددة القطاعات وتوعية الجمهور والاتصالات، ولاسيما في سياق الوقاية من الأمراض غير السارية ومكافحتها.

الاتجاهات السائدة والتوجهات

٨- مثلما أُبلغت به الدورة الرابعة لمؤتمر الأطراف تواصل أمانة الاتفاقية اتباع استراتيجية شاملة للمساعدة الخاصة بالتنفيذ، وذلك بإشراك منظومة الأمم المتحدة على المستوى القُطري باعتبارها من أبرز شركاء التنمية. ومازالت البينات التي جُمعت في المرحلة التجريبية تعزز القرار TCTC/COP4(17)، الذي دعا إلى إدراج تنفيذ الاتفاقية ضمن إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية على الصعيد القُطري. وهذا النهج، كما سلف ذكره، يتماشى تماماً مع مبادئ فعالية المعونة التي تدعو إلى الملكية القُطرية في عملية التنفيذ وتلافي الازدواجية في الجهود والموارد.

٩- ويواصل شركاء التنمية المشاركة على المستوى القُطري في بعثات وأنشطة المساعدة التي تنفذها أمانة الاتفاقية طبقاً للخطة التي اعتمدها مؤتمر الأطراف. فعلى سبيل المثال تواصل أمانة الاتفاقية تحديد المانح الرئيسي لكل طرف من الأطراف القليلة الموارد أثناء هذه البعثات بغية ضمان التآزر والتنسيق في المساعدة المقدمة إلى الأطراف المحتاجة. وبالمثل تواصل الأمانة إشراك الوكالات الدولية، ولاسيما أعضاء فرقة العمل، في تنفيذ أنشطة المساعدة. ويبرز ذلك أكثر فأكثر اثناء بعثات التقدير المشترك للاحتياجات التي يشارك فيها بعض أعضاء فرقة العمل كجزء من الفرق الدولية التي تقودها أمانة الاتفاقية، بما يتماشى مع مبادئ فعالية المعونة، مثل "تقسيم العمل"؛ والأمانة، نظراً لأنها هيئة صغيرة، تطلب التعاون من جانب المنظمات الدولية من أجل تلبية

١ القرار E/2012/L.18.

احتياجات الأطراف التي تحتاج إلى المساعدة المتعددة القطاعات والتي لا يمكن أن يقدمها إلا الوكالات والمنظمات المتخصصة في منظومة الأمم المتحدة. والأمانة مستمرة أيضاً في التنسيق على نحو وثيق مع المكاتب القُطرية التابعة لمنظمة الصحة العالمية وسائر إداراتها لضمان الوضوح في الاتصالات المتعلقة بأهداف أنشطة المساعدة القُطرية في إطار الولاية التي حددها مؤتمر الأطراف.

١٠- يتم أيضاً إشراك المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المعتمدة بصفة مراقب لدى مؤتمر الأطراف في العمل الخاص بوضع القواعد والذي تسهله أمانة الاتفاقية طبقاً لخطة العمل. وقد برز ذلك بوضوح في عمل الأفرقة العاملة المعنية بالمواد ٦ و١٧ و١٨. وأخذ التعاون الدولي، ولاسيما التعاون عن طريق المنظمات الدولية، كما هو الشأن في فرقة العمل، يصبح "آلية للمساعدة" في حد ذاته وذلك من خلال تزويد الأطراف بمدخلات الخبراء والمشورة والمساعدة التقنية. وهذا الاتجاه له أهميته نظراً للتحديات التي تواجه الأطراف في تنفيذ التدابير في مجالات معقدة من قبيل فرض الضرائب، والاتجار غير المشروع، والتغليف والتوسيم، والدعوة والاتصال، وكذلك في الحصول على البيانات والإحصاءات وتحليلها.

١١- وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى دور كل من منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة والبنك الدولي. كما أن الشراكة بين الأمانة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي آخذة في التنامي، ويتم على نحو متزايد إشراك نظام المنسقين المقيمين للأمم المتحدة/ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في العمل على المستوى القطري. فلبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي دور هام يضطلع به مع الأمانة في مساعدة الأطراف على إنشاء آليات تنسيق متعددة القطاعات لتنفيذ الاتفاقية، كما هو منصوص عليه في المادة ٥-١، عند الطلب، وفي تسهيل إدراج تنفيذ الاتفاقية في سياسات وبرامج التنمية الوطنية. ومن شأن دعم آليات التنسيق الوطنية ضمن إطار الاتفاقية الخاص بوضع القواعد أن يسهم في الاستجابة المتعددة القطاعات للتحديات التي تشكلها الأمراض غير السارية على المستويين القطري والعالمي. وبالمثل يواصل البنك الدولي المشاركة في التقديرات المشتركة للاحتياجات والحلقات العملية الإقليمية بشأن تنفيذ الاتفاقية، وبإمكانه أن يعزز تنفيذ المادة ٦ من الاتفاقية. ويشارك أعضاء آخرون من فرقة العمل في تنفيذ أنشطة المساعدة، طبقاً لخطة العمل التي وضعها مؤتمر الأطراف، على المستوى القطري في إطار الفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة.

١٢- وتحرت الأمانة إمكانات التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي في مجال تنفيذ الاتفاقية، وقدمت تقريراً عن ذلك إلى الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف (FCTC/COP/5/17). ويعترف التقرير، ضمن عدة أمور، بأهمية ستة على الأقل من المجالات التي يمكن فيها القيام بهذا التعاون. والإطار الخاص بالتعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي سيعزز ويثري التعاون الدولي في مجال تنفيذ الاتفاقية، وذلك من خلال إشراك كيانات متخصصة، مثل الوحدة الخاصة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب والتابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وأطر وشبكات التعاون الإقليمية التابعة للمؤسسات الموجودة في بلدان الجنوب، مع إشراك شركاء من البلدان المتقدمة.

١٣- وفي إطار هذا التصور من الجلي أن الفترة الفاصلة بين الدورتين الخامسة والسادسة لمؤتمر الأطراف ستشهد الاستمرار في بلورة وتعزيز التعاون الدولي في مجال تنفيذ الاتفاقية. وسيتم ذلك بعدة طرق على المستوى القطري والإقليمي والعالمي. فعلى سبيل المثال ستجتمع فرقة العمل سنوياً، وستقدَّم تقارير مرحلية إلى الدورات الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وستجري تكملة ودعم العمل الذي تضطلع به فرقة العمل بأنشطة تقوم بها المنظمات والهيئات الدولية المعتمدة بصفة مراقب لدى مؤتمر الأطراف، بالإضافة إلى الأنشطة المنفذة في إطار التعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي، والتي ستشهد أيضاً مستوىً آخر من إشراك كيانات مختلفة في إطار الأطر العامة الثلاثة المبينة أعلاه. وسيتم إبلاغ الدورات العادية لمؤتمر الأطراف بهذه التطورات كي يستعرضها ويعطي المزيد من التوجيهات بشأنها.

١٤- وعلاوة على ذلك فإن الروابط بمعاهدات حقوق الإنسان ذات الصلة يمكن مواصلة تحريها والاستفادة منها. وتعترف اتفاقية المنظمة الإطارية بالحق في الصحة، وتشير في ديباجتها تحديداً إلى ثلاث معاهدات لحقوق الإنسان، ألا وهي: اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد ترغب الأطراف في الاتفاقية في أن تضع في الحسبان في التقارير التي تقدمها إلى هيئات معاهدات حقوق الإنسان بيان ما يضيفه تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية إلى الجهود التي تبذلها من أجل تحقيق أهداف المادة ١٢ من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومختلف أحكام اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل. فذلك يتم بواسطة التدخلات التي تراعي نوع الجنس وتنفَّذ من أجل حماية الفتيات والنساء والأطفال بجعل الأماكن العامة خالية من دخان التبغ، وبمنع التدخين في الأماكن الداخلية عموماً، وباتخاذ ما يلزم من تدابير لثني هذه الفئات الضعيفة عن البدء في التدخين، فضلاً عن اتخاذ التدابير الأخرى بمقتضى الاتفاقية.

١٥- وكي يتسنى إعمال الحق في الصحة كحق من حقوق الإنسان، وكذلك إعمال الطابع الملزم الذي تتسم به الاتفاقية، من المفيد أيضاً تجميع المعلومات وتحديثها بانتظام ونشرها عن "قصص النجاح" التي أبطلت فيها المحاكم طعون دوائر صناعة التبغ على أساس التزامات الأطراف بموجب اتفاقية المنظمة الإطارية. وبالمثل يمكن أيضاً نشر الأمثلة المستمدة من البلدان التي صدرت فيها أحكام ضد الطعون المقدمة من دوائر صناعة التبغ على أساس أن الصحة حق من حقوق الإنسان.

خاتمة

١٦- إن الدور المنوط باتفاقية المنظمة الإطارية، والمنبثق عن برنامج عمل التنمية، من خلال التزامات مثل الإعلان السياسي الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة والقرار الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي بخصوص الاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة بشأن مكافحة التبغ، إلى جانب التقدم المحرز في حشد التعاون الدولي من خلال إشراك فرقة العمل المخصصة المشتركة بين الوكالات لمكافحة التبغ والمراقبين لدى مؤتمر الأطراف والشبكات الصحية المعنية ووكالات المعونة الدولية وشركاء التنمية، هو دور يبين القيمة المضافة التي تحققت تدريجياً في مجال تقديم المساعدة إلى الأطراف. وقد تبين ذلك أيضاً أثناء بعثات التقديرات المشتركة للاحتياجات وسائر أنشطة المساعدة القُطرية، والاجتماع الاستثنائي لفرقة العمل واجتماعات الأفرقة العاملة التي أنشأها مؤتمر الأطراف. ويلزم التوسع في الاستفادة من آلية التعاون الدولي القائمة بالفعل من أجل الوصول بالمساعدة المقدمة إلى الأطراف في مجال التنفيذ إلى أعلى مستوىً ممكن.

١٧- وستواصل الأمانة الاستفادة من خبرات وإمكانات فرقة العمل والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المعتمدة بصفة مراقب لدى مؤتمر الأطراف، وسائر شركاء التنمية لمصلحة الأطراف. ومن المرجح أنه مع اكتساب أنشطة التنفيذ لقوة الدفع في السنوات القليلة القادمة أن يتم تعديل الجدول الوارد في التقرير الذي قدمه الأمين العام إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في عام ٢٠١٢، وقد يتخذ شكل خطة العمل المشتركة مع إمكانية البرمجة المشتركة على أساس مبدأ "تقسيم العمل" بين أعضاء فرقة العمل، على وجه الخصوص.

١٨- وقد يرغب مؤتمر الأطراف، طبقاً للمادة ٢٤-٣(هـ) من الاتفاقية، في إعطاء المزيد من الإرشادات لأمانة الاتفاقية. وقد يرغب مؤتمر الأطراف، على وجه الخصوص، في أن يتوخى النقاط التالية لعمل الأمانة في هذا المجال:

- مواصلة المشاركة مع فرقة العمل ومع المجلس الاقتصادي والاجتماعي من أجل إعداد خطة عمل مشتركة لتنفيذ الاتفاقية، مع خيارات للبرمجة المشتركة، واتخاذ ترتيبات التعاون مع الدول الأعضاء المعنيين في فرقة العمل، وسائر المنظمات والهيئات الحكومية الدولية، حسب الاقتضاء؛

- المشاركة بنشاط في عقد اجتماعات سنوية لفرقة العمل والمساهمة في التقارير التي يقدمها الأمين العام إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي؛
- المشاركة مع سائر هيئات المعاهدات المناسبة للاتفاقية والمذكورة فيها، مثل معاهدات حقوق الإنسان، من أجل تعزيز منظور "الحق في الصحة" في سياق الاتفاقية؛
- تقديم تقرير عن التقدم المحرز في هذا المجال إلى مؤتمر الأطراف في دورته العادية التالية.

الإجراء المطلوب من مؤتمر الأطراف

١٩- مؤتمر الأطراف مدعو إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير، وإعطاء المزيد من الإرشادات، طبقاً للمواد ٢٣-٥(ز) و٢٤-٣(هـ) و٢٥ من الاتفاقية.

= = =