



جنيف، سويسرا، ٢٤-٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٥

FCTC/MOP/4/10

البند ١-٥ من جدول الأعمال المؤقت

١٠ تموز/يوليو ٢٠٢٥

## استراتيجية آليات المساعدة وتعبئة الموارد المالية لدعم تنفيذ بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ

### تقرير من أمانة الاتفاقية

#### الغرض من الوثيقة

يصف هذا التقرير الأنشطة التي اضطلعت بها أمانة الاتفاقية دعماً لاستعراض استراتيجية آليات المساعدة وتعبئة الموارد المالية لدعم تنفيذ بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ والاستنتاجات والتوصيات ذات الصلة، عملاً بالقرار FCTC/MOP2(11).

#### الإجراء المطلوب من اجتماع الأطراف

اجتماع الأطراف مدعو إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وتقديم المزيد من الإرشادات.

الإسهام في تحقيق أهداف التنمية المستدامة: جميع أهداف التنمية المستدامة؛ ولاسيما الهدف ٣ والغاية ٣-أ، فضلاً عن الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة.

العلاقة بخطة العمل وبند الميزانية: لا توجد.

الآثار المالية الإضافية، إن لم تكن مدرجة في خطة العمل والميزانية: لا توجد.

الوثيقة (الوثائق) ذات الصلة: لا توجد.

## معلومات أساسية

- ١- اعتمد اجتماع الأطراف في البروتوكول، بموجب قراره (FCTC/MOP2(11)، استراتيجية آليات المساعدة وتعبئة الموارد المالية لدعم تنفيذ بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، والواردة في الوثيقة FCTC/MOP/2/8. ويكمن الغرض من الاستراتيجية في تعزيز قدرة الأطراف على تنفيذ البروتوكول تنفيذاً كاملاً بتقديم الدعم إلى الأطراف ليتسنى لها تلبية احتياجاتها المتصلة بالتنفيذ. ويتمثل الهدف من الاستراتيجية في توفير إطار عمل يُمكن أمانة الاتفاقية من دعم الأطراف في تنفيذ البروتوكول من خلال: (أ) آليات المساعدة، (ب) وتعبئة الموارد المالية.
- ٢- وفي القرار (FCTC/MOP2(11)، قرر اجتماع الأطراف أيضاً استعراض الاستراتيجية، حسب الضرورة أو في الدورة الرابعة لاجتماع الأطراف على أقصى تقدير، استناداً إلى التوصيات التي ستقدمها أمانة الاتفاقية بعد التشاور مع الأطراف في البروتوكول. واضطلعت الأمانة، بتوجيه من هيئة المكتب، بمجموعة من الأنشطة دعماً لاستعراض الاستراتيجية، بما فيها إجراء مشاورات مع الأطراف. ويصف هذا التقرير الأنشطة المضطلع بها دعماً لاستعراض الاستراتيجية والاستنتاجات ذات الصلة، ويقدم توصيات إلى اجتماع الأطراف.

### الأنشطة التي اضطلعت بها أمانة الاتفاقية دعماً لاستعراض الاستراتيجية

- ٣- تُكَلِّف الاستراتيجية أمانة الاتفاقية بتوفير آليات المساعدة وتعبئة الموارد المالية لدعم تنفيذ البروتوكول. ولم يكن القصد من الاستراتيجية أن تكون استراتيجية شاملة للبروتوكول، حيث إنها تختلف في غرضها عن الاستراتيجية العالمية لتسريع وتيرة مكافحة التبغ: النهوض بالتنمية المستدامة عن طريق تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية للفترة ٢٠١٩-٢٠٢٥. وتتجاوز الاستراتيجية العالمية لتسريع وتيرة مكافحة التبغ نطاق أمانة الاتفاقية، حيث تتضمن إرشادات موجهة إلى الأطراف بشأن تحديد الأولويات الوطنية ووضع برامج/ خطط لتنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية، فضلاً عن رصد الأنشطة باستخدام مؤشرات أعدت لاتفاقية المنظمة الإطارية ذاتها وأدرجت فيها.
- ٤- وعلى نحو منفصل، تواصل أمانة الاتفاقية وسائر الشركاء، بمن فيهم المنظمة، تقديم الدعم إلى الأطراف في اتفاقية المنظمة الإطارية لتصبح أطرافاً في البروتوكول. وتتص خطط العمل والميزانيات التي اعتمدها مؤتمر الأطراف في اتفاقية المنظمة الإطارية واجتماع الأطراف على الأنشطة المتعلقة باستقطاب أطراف جديدة إلى البروتوكول.
- ٥- ولدعم استعراض اجتماع الأطراف للاستراتيجية، اضطلعت أمانة الاتفاقية بالأنشطة التالية:
- (أ) رسم خرائط الأنشطة التي اضطلعت بها الأمانة حتى الآن في سبيل بلوغ هدف الاستراتيجية وفي مجالاتها الرئيسية؛
- (ب) استعراض المستويات الحالية لتنفيذ البروتوكول؛
- (ج) النظر فيما إذا كان يلزم إدخال أي تعديلات على الاستراتيجية، بما في ذلك في ضوء القرارات التي اتخذها اجتماع الأطراف منذ اعتمادها؛
- (د) تنفيذ عملية جمع معلومات لدى الأطراف بشأن الدعم المقدم في مجال التنفيذ والعقبات الرئيسية التي اعترضت سبيل التنفيذ (جُمعت المعلومات عن طريق إجراء مقابلات مع عينة من ١٠ أطراف تلقت مساعدة من أمانة الاتفاقية، واستعراض المعلومات المقدمة خلال دورة الإبلاغ)؛

١ في القرار (FCTC/COP8(16)، اعتمد مؤتمر الأطراف الإطار الاستراتيجي المتوسط الأجل، الذي يُطلق عليه أيضاً الاستراتيجية العالمية لتسريع وتيرة مكافحة التبغ: النهوض بالتنمية المستدامة عن طريق تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية للفترة ٢٠١٩-٢٠٢٥ بوصفها وثيقة قابلة للتعديل. وتهدف الاستراتيجية العالمية إلى إرشاد الأطراف في تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية، فضلاً عن أمانة الاتفاقية والجهات المعنية الأخرى القادرة على دعم الأطراف في تنفيذ المعاهدة. كما أنها تُشكل أساساً يُستند إليه في التخطيط ووضع الميزانية، وبالتالي يُسترشد بها في برنامج مؤتمر الأطراف وعمله. وقد أعدت الاستراتيجية العالمية فريق عمل كلفه مؤتمر الأطراف بوضع إطار استراتيجي متوسط الأجل من أجل توجيه عملية إعداد خطط العمل والميزانيات كل سنتين ودعم التنفيذ لكي ينظر فيه مؤتمر الأطراف. وفي القرار (FCTC/COP10(15)، قرر مؤتمر الأطراف تمديد الاستراتيجية العالمية حتى عام ٢٠٣٠ لضمان اتساقها ومواءمتها مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

(هـ) المشاركة مع الجهات صاحبة المصلحة، بطرق منها إجراء مقابلات مع عشر منظمات حكومية دولية ومنظمات غير حكومية معتمدة بصفة مراقب لدى اجتماع الأطراف، وخبراء، وغيرهم من الجهات صاحبة المصلحة التي تعمل في مجالات متصلة بتنفيذ البروتوكول منذ اعتماد الاستراتيجية؛

(و) النظر كذلك فيما إذا كان يمكن أن تُستخدم لأغراض البروتوكول أي من آليات المساعدة الأخرى المستخدمة لدعم تنفيذ اتفاقية المنظمة الإطارية.

## نتائج الأنشطة المُضطلع بها لدعم استعراض الاستراتيجية

٦- تُبين نتائج عملية رسم خرائط الأنشطة التي نفذتها أمانة الاتفاقية بموجب البروتوكول أن الدعم قد خُشد بنجاح حتى الآن وفقاً للاستراتيجية. ومن بين الأنشطة الجديرة بالذكر تقديم المساعدة التقنية المباشرة إلى الأطراف بناءً على طلبها، وتقييم الاحتياجات المتصلة بالبروتوكول (بما فيها الدعم المقدم بعد تقييم الاحتياجات)، وإقامة شراكات مع المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية لدعم الأطراف في تنفيذ البروتوكول. واستناداً إلى عملية رسم الخرائط المذكورة، لا توصي الأمانة بإجراء تعديلات على الاستراتيجية في هذه المرحلة. وقد أعدت أنشطة الأمانة في إطار الاستراتيجية.

٧- واستند استعراض المستويات الحالية لتنفيذ البروتوكول إلى التقرير المرحلي العالمي لعام ٢٠٢٣ عن تنفيذ بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ<sup>٢</sup>، والذي خلص إلى أن مستويات التنفيذ المُبلغ عنها تباينت تبايناً كبيراً، سواءً حسب المادة أو فيما بين الأطراف في البروتوكول. ففيما يتعلق بالمادة ٨ (اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ)، وهي مادة تتضمن أحكاماً محددة زمنياً، أفاد ٣٥ طرفاً بأنها أنشأت نظاماً لاقتفاء الأثر وتحديد المنشأ. وأبلغت الأطراف بأنها أحرزت أكبر قدر من التقدم في تنفيذ المادة ١٦ (الملاحقات القضائية والجزاءات) والمادة ١٠ (التدابير الأمنية والوقائية) والمادة ١٥ (مسؤولية الأشخاص الاعتباريين) والمادة ١٤ (التصرف غير المشروع بما في ذلك الأفعال الإجرامية) والمادة ١٧ (المدفوعات الخاصة بالمضبوطات). وأبلغ عن تدني مستويات التنفيذ فيما يتعلق بالتدابير المتصلة بالمواد المدرجة في الباب الخامس من البروتوكول (التعاون الدولي). وبشكل عام، يُمكن الاستنتاج أنه يلزم إحراز المزيد من التقدم في عملية التنفيذ، وأنه من الضروري أن تواصل أمانة الاتفاقية تقديم المساعدة إلى الأطراف في هذا المجال. واستناداً إلى استعراض الأطراف لمستويات التنفيذ الحالية، تلاحظ الأمانة أن الاستراتيجية لا تزال ملائمة، وتوصي بمواصلة تنفيذها دون إدخال أي تعديلات عليها في هذه المرحلة. ويمكن الاستمرار في تلبية احتياجات الأطراف في إطار الاستراتيجية.

٨- وأجري استعراض للقرارات التي اتخذها اجتماع الأطراف منذ اعتماد الاستراتيجية، شمل استخلاص فقرات من منطوق القرارات التي اتخذت في الدورتين الثانية والثالثة لاجتماع الأطراف من أجل ضمان أن تدعم أمانة الاتفاقية تنفيذ هذه القرارات في إطار الاستراتيجية. واستناداً إلى استعراض قرارات اجتماع الأطراف منذ اعتماد الاستراتيجية، تلاحظ الأمانة أن الاستراتيجية لا تزال ملائمة، وتوصي بمواصلة تنفيذها دون إدخال أي تعديلات عليها في هذه المرحلة. ويمكن للاستراتيجية بصيغتها المعتمدة أن تدعم تنفيذ قرارات اجتماع الأطراف.

٩- وقد أجرت أمانة الاتفاقية، في إطار الاستعراض، مقابلات مع الأطراف إما حضورياً أو افتراضياً. وتلقت جميع الأطراف التي أجريت معها مقابلات مساعدة على التنفيذ في إطار مشروع اتفاقية المنظمة الإطارية لعام ٢٠٣٠ أو أجري تقييم احتياجاتها فيما يتصل بالبروتوكول. ويرد فيما يلي وصفٌ للنتائج الرئيسية لتلك المقابلات.

(أ) أفادت الأطراف، بشكل عام، بأن المساعدة التي تلقتها كانت مفيدة وموضع تقدير، ولكنها تود الاستفادة من مزيد من المساعدة في مجال المتابعة. وشملت المجالات التي شددت فيها الأطراف على حاجتها إلى مزيد

٢ التقرير المرحلي العالمي لعام ٢٠٢٣ عن تنفيذ بروتوكول القضاء على الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. جنيف: أمانة اتفاقية المنظمة الإطارية؛ ٢٠٢٣ (تم الاطلاع في ١٧ حزيران/يونيو ٢٠٢٥).

من المساعدة التقنية اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، وإصدار التراخيص، وإتلاف منتجات التبغ المضبوطة، وتعزيز قانون العقوبات الحالي، فضلاً عن جوانب الحوكمة من قبيل وضع استراتيجيات التنفيذ.

(ب) شددت بعض الأطراف على ضرورة بناء القدرات والتدريب على البروتوكول كي يتسنى للسلطات الوطنية بناء كفاءاتها، ورفع مستوى الوعي العام بالبروتوكول في صفوف الجهات الوطنية صاحبة المصلحة. كما أُشير إلى ضرورة زيادة الوعي بالبروتوكول في صفوف المجتمع المدني وفي المحافل الدولية. ومن بين التحديات التي ذكرتها بعض الأطراف صعوبة تنسيق الأنشطة على الصعيد الوطني، ومحدودية الخبرة في مجال البروتوكول لدى وزارات الصحة، وتبدل الموظفين. وأفادت بعض الأطراف التي لم تُجرِ تقييماً لاحتياجاتها بعد بأنها ستستفيد من هذا التقييم لأنه سيساعدها في عملية التنفيذ. ولم يبلغ إلا عدد قليل من الأطراف عن استخدام الموارد التي تتيحها مختلف الجهات صاحبة المصلحة (بما فيها أمانة الاتفاقية) مثل مجموعات الأدوات أو التقارير أو الحلقات الدراسية الشبكية التقنية.

١٠- واستناداً إلى المشاورات مع الأطراف، تلاحظ أمانة الاتفاقية أن الاستراتيجية لا تزال ملائمة، وتوصي بمواصلة تنفيذها دون إدخال أي تعديلات عليها في هذه المرحلة. ويمكن أن تُقدّم المساعدة التي تحتاج إليها الأطراف في إطار الاستراتيجية.

١١- وخلص استعراض المعلومات المقدّمة خلال دورة الإبلاغ لعام ٢٠٢٣ بخصوص البروتوكول إلى أن احتياجات الأطراف متباينة وأنها في مراحل مختلفة من عملية تنفيذ البروتوكول. وشملت المجالات الرئيسية التي أبلغت الأطراف عن تلقيها المساعدة فيها اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، وجمع المعلومات، وإنفاذ القوانين، فيما شملت المجالات الرئيسية التي أبلغت الأطراف عن تقديم المساعدة فيها إلى أطراف أخرى مجالي جمع المعلومات وإنفاذ القوانين. وتشمل التحديات الخاصة ومجالات المساعدة التي أبلغت عنها الأطراف بالتنسيق بين المؤسسات والوزارات على الصعيد الوطني، وبناء القدرات والتدريب، وتعبئة الموارد المالية، ودعم إنشاء نُظم اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ، وتقديم المساعدة التقنية في مختلف مجالات البروتوكول الأخرى، والتصدي لتدخل دوائر صناعة التبغ (بما في ذلك إنشاء نُظم لاقْتفاء الأثر وتحديد المنشأ وتشغيلها)، والتحديات المتعلقة بالتنسيق الشامل بين عدد كبير من الجهات صاحبة المصلحة والجهات الفاعلة المنخرطة في التصدي للاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. واستناداً إلى استعراض البيانات المقدّمة خلال دورة الإبلاغ لعام ٢٠٢٣، تلاحظ الأمانة أن الاستراتيجية لا تزال ملائمة، وتوصي بمواصلة تنفيذها دون إدخال أي تعديلات عليها في هذه المرحلة. ويمكن أن تُقدّم المساعدة التي تحتاج إليها الأطراف في إطار الاستراتيجية.

١٢- كما أجرت أمانة الاتفاقية، في إطار عملية استعراض الاستراتيجية، مقابلات مع منظمات حكومية دولية ومنظمات غير حكومية وجهات خبيرة صاحبة مصلحة إما حضورياً أو افتراضياً. ويرد فيما يلي وصفٌ للنتائج الرئيسية لتلك المقابلات.<sup>٣</sup>

### المساعدة المقدّمة

(أ) أفادت الجهات صاحبة المصلحة بأنها تقدم مساعدة مباشرة وتدريباً ودعمًا في مجال بناء القدرات إلى البلدان في إطار دورات تدريبية وحلقات دراسية شبكية، من خلال الربط بين البلدان لغرض تقديم الدعم بين الأقران، وإنتاج موارد من قبيل المنشورات. وقُدّمت المساعدة في مجالات رئيسية، بما فيها لغرض فهم مشكلة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، وتعزيز إدارة ضرائب التبغ، وتنفيذ نُظم اقتفاء الأثر وتحديد المنشأ. وأشارت بعض الجهات صاحبة المصلحة إلى أن تقديم الدعم لأغراض تنفيذ البروتوكول قد يتطلب مشاركة متعمقة وطويلة الأمد.

<sup>٣</sup> قدمت الجهات صاحبة المصلحة التي أُجريت معها مقابلات المساعدة إلى الأطراف في البروتوكول وإلى البلدان التي لم تتضمن بعد إلى البروتوكول. وبناءً على ذلك، فإن الفرع المتعلق بالمقابلات مع الجهات صاحبة المصلحة يشير إلى البلدان وليس إلى الأطراف.

## أنواع المساعدة الأكثر فعالية والاحتياجات غير الملباة

(ب) اقترحت الجهات صاحبة المصلحة تقديم المساعدة المباشرة المصممة وفقاً للاحتياجات والمساعدة بين الأقران، باعتبارهما أكثر أنواع الدعم فعالية، لأنهما يمكن أن تساعد على الاستجابة للوضع الفريد لكل بلد. وشددت بعض الجهات صاحبة المصلحة على أن العديد من البلدان لا تزال بحاجة إلى مساعدة لفهم مشكلة الاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ وسلسلة توريد التبغ ضمن ولاياتها القضائية. وبمجرد فهم المشكلة، يمكن وضع استراتيجية وتنفيذها. وشدد العديد من الجهات صاحبة المصلحة على أن الكثير من البلدان لا تزال في مرحلة مبكرة جداً من التصدي للاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ، وتحتاج إلى مساعدة لفهم البروتوكول وكيفية تنفيذ تدابير تنفيذها كاملاً.

## التحديات التي تواجه تنفيذ البروتوكول

(ج) يتمثل أحد التحديات الرئيسية التي ناقشتها بعض الجهات صاحبة المصلحة في ضرورة اتباع نهج متعدد القطاعات إزاء التنفيذ على الصعيد الوطني، حيث تقتصر المشاركة في بعض الأحيان على وزارة الصحة للبلد المعني. وشددت بعض الجهات صاحبة المصلحة على أن البروتوكول يحتاج إلى انضمام المزيد من الأطراف إليه، وأعرب البعض عن قلقه من أن الحكومات لا تنظر إلى البروتوكول على أنه أولوية. كما ناقشت بعض الجهات صاحبة المصلحة مسألة نقص الخبراء لدعم عملية التنفيذ، فضلاً عن وقت وتكاليف تقديم المساعدة التقنية التي قد تحتاج إليها البلدان. كما تطرقت بعض الجهات صاحبة المصلحة إلى مسألة تدخل دوائر صناعة التبغ، فضلاً عن الفهم المغلوط السائد الذي مفاده أن زيادة الضرائب يشكل المحدد الرئيسي للاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ. كما وصفت بعض الجهات صاحبة المصلحة مساعدة البلدان على فهم أهمية جمع وتبادل البيانات المتعلقة بالاتجار غير المشروع بمنتجات التبغ على أنها تشكل تحدياً.

١٣- واستناداً إلى المشاورات مع الأطراف، تلاحظ أمانة الاتفاقية أن الاستراتيجية لا تزال ملائمة، وتوصي بمواصلة تنفيذها دون إدخال أي تعديلات عليها في هذه المرحلة. ويمكن أن تُقدم المساعدة التي تحتاج إليها الأطراف في إطار الاستراتيجية. ومع ذلك، سُلِّط الضوء على الشواغل التي أعربت عنها بعض الجهات صاحبة المصلحة بخصوص نقص الخبراء المؤهلين فيما يتصل بالبروتوكول والأموال اللازمة لتقديم المساعدة المباشرة المتممة التي تحتاج إليها البلدان.

١٤- وخلص الاستعراض إلى أنه لا توجد هناك أية آليات جديدة محددة توظفها اتفاقية المنظمة الإطارية لم تُستخدم بالفعل في البروتوكول. فالبروتوكول يستخدم بالفعل تقييمات للاحتياجات - ماثلة لتلك التي تجريها اتفاقية المنظمة الإطارية - ومن المقرر أن توضع منهجية لإعداد مبررات استثمار في مجال تنفيذ البروتوكول.

## التوصيات المقدمة إلى اجتماع الأطراف لدعم استعراض الاستراتيجية

١٥- بشكل عام، تلبّي الاستراتيجية غرض اجتماع الأطراف المتمثل في توفير إطار عمل يُمكن أمانة الاتفاقية من دعم الأطراف في تنفيذ البروتوكول من خلال: (أ) آليات المساعدة، (ب) وتعبئة الموارد المالية. وفي ضوء الأنشطة المُصطلح بها في إطار استعراض الاستراتيجية، تلاحظ أمانة الاتفاقية أن الاستراتيجية لا تزال ملائمة، وتوصي بمواصلة تنفيذها دون إدخال أي تعديلات عليها في هذه المرحلة. ويمكن أن تُقدم المساعدة التي تحتاج إليها الأطراف في إطار الاستراتيجية.

## الإجراء المطلوب من اجتماع الأطراف

١٦- اجتماع الأطراف مدعو إلى الإحاطة علماً بهذا التقرير وتقديم المزيد من الإرشادات.