

أوجه التناقض والتعارض

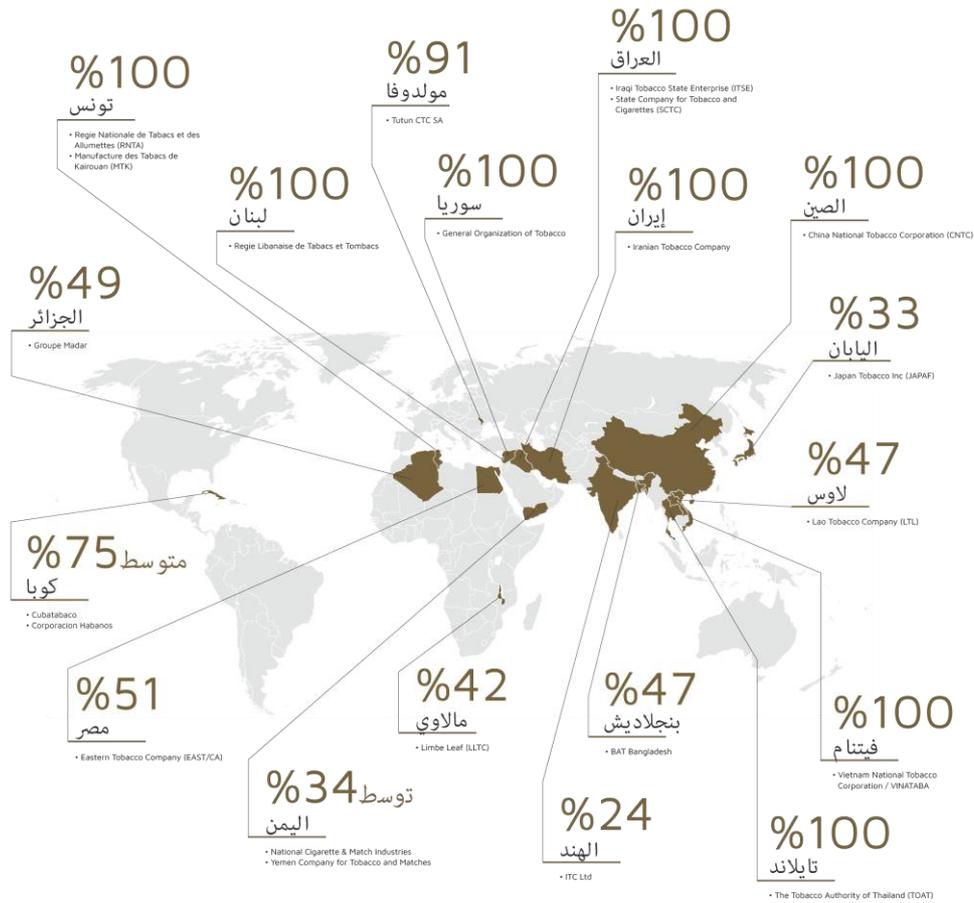
ملكية الدولة لشركات التبغ واتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ

ملخص تنفيذي¹

تقتل منتجات التبغ 8 ملايين شخص كل عام. وتأتي الاتفاقية الإطارية لمنظمة الصحة العالمية بشأن مكافحة التبغ (الاتفاقية الإطارية) على رأس المحاولات العالمية لمكافحة انتشار التبغ. تسعى الاتفاقية الإطارية التي دخلت حيز النفاذ منذ عام 2005 إلى حماية الأجيال الحالية والمستقبلية من العواقب الصحية والاجتماعية والبيئية والاقتصادية لتعاطي التبغ والتعرض له من خلال معالجة قضايا مثل الإعلان والترويج والرعاية وكذلك التجارة غير الشرعية.

والاتفاقية الإطارية هي اتفاقية عالمية تضم 182 طرفاً، ولكن رغم غرضها النبيل، إلا أن أثرها غير واضح. في الواقع، في الفترة ما بين عامي 2000 و2019، لم ينخفض تعاطي التبغ العالمي بشكل عام إلا بمقدار ربع نقطة مئوية سنوياً. لقد حان الوقت لصناع السياسات لإدراك أن هذا الأداء السيئ قد يرجع إلى حقيقة أن ما يقرب من 50% من صناعة السجائر العالمية يتم التحكم فيها من قبل 8 حكومات هي أيضاً من الموقعين على الاتفاقية الإطارية: الصين وإيران والعراق ولبنان وسوريا وتايلاند وتونس وفيتنام.

هذا الرقم يؤثر عليه بشدة شركة China National Tobacco Corporation، أكبر شركة تبغ في العالم بنسبة 44% من سوق السجائر العالمية. ومع ذلك، هناك حالياً 18 دولة في العالم تمتلك فيها الحكومات 10% أو أكثر من شركة تبغ واحدة على الأقل. من بين هذه الدول الثمانية عشر، هناك 17 دولة من الموقعين على الاتفاقية الإطارية، حيث دولة مالوي هي الاستثناء الوحيد.



¹ التقرير الكامل متوفر على <https://www.smokefreeworld.org/wp-content/uploads/2020/09/Contradictions-and-Conflicts.pdf>

هذه مجموعة انتقائية إلى حد ما من البلدان. لا يوجد أي خيط ذهبي يربط بينها، سواء من حيث الجغرافيا أو التاريخ أو الأيديولوجيا. كما أنه لا توجد تفضلات واضحة فيما يتعلق بالسياسات الصحية أو عبء بيانات المرض، حتى عند مقارنتها بالدول التي لا توجد فيها ملكية كبيرة لشركات التبغ.

واستنادًا إلى تحليل متطلبات الاتفاقية الإطارية وتقارير الدول الفردية والبيانات الأخرى، توصل تقرير "أوجه التناقض والتعارض" إلى أن:

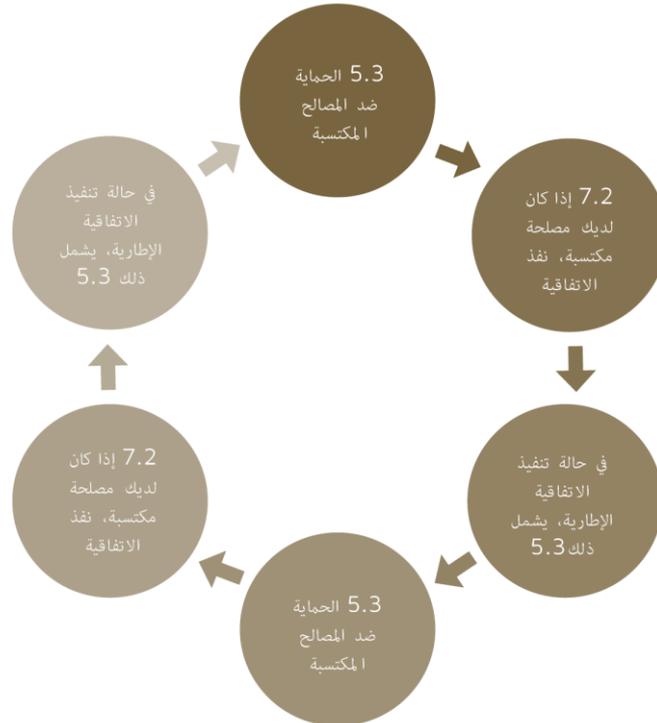
- هناك تناقض متأصل في الاتفاقية الإطارية لأنها تحاول استيعاب حصص الدول في شركات التبغ، و
- الحكومات التي تلتزم حقًا بالاتفاقية الإطارية لديها تعارض جوهري إذا كانت تمتلك حصص في شركات التبغ.

تسمح الاتفاقية الإطارية للدول بالانضمام إلى الاتفاقية حتى إذا لم تمثل لهدف الاتفاقية. والنتيجة هي وضع تضارب كلاسيكي في المصالح: من ناحية واحدة ألزمت بعض الدول نفسها بمكافحة صناعة التبغ، ولكن من ناحية أخرى فإنها تشكل جزءًا من صناعة التبغ. يمثل التناقض مسألة منطقية من حيث بناء الاتفاقية الإطارية. تخيل اتفاقية دولية لمكافحة الاتجار بالمخدرات تسمح لبعض الدول الأعضاء فيها بالمشاركة في الأنشطة التي تحاول منعها. لا بد وأن منظمة الصحة العالمية على دراية بهذا التناقض، لكنها تحاول إدارته عن طريق التظاهر بأنه ليس تناقضًا. ويمتد هذا - ربما دون قصد - إلى الطريقة التي تتعامل بها منظمة الصحة العالمية مع شركات التبغ الكبرى. فعلى سبيل المثال، في تقريرها لعام 2019 حول انتشار التبغ العالمي، لا تذكر منظمة الصحة العالمية أكبر شركة تبغ في العالم (China National Tobacco Corporation) ولو مرة واحدة، إلا أن هناك أكثر من 20 إشارة إلى شركات مثل Philip Morris International و British American Tobacco.

تضارب المصالح هو مسألة تتعلق بالأخلاقيات - ليس من غير القانوني التوقيع على اتفاقية تتطلب منك الاعتراض على شيء تدعمه أيضًا، ولكنه غير أخلاقي. تنص المادة 5.3 من الاتفاقية الإطارية على ما يلي: "عند وضع سياسات الصحة العامة وتنفيذها مع مراعاة مكافحة التبغ، يجب على الأطراف العمل على حماية هذه السياسات من المصالح التجارية وغيرها من المصالح المكتسبة لصناعة التبغ وفقًا للقانون الوطني."

وتنص المادة 5.3 على تمييز واضح للغاية بين طرف في الاتفاقية الإطارية من جانب المصالح التجارية والمكتسبة لصناعة التبغ على الجانب الآخر. الهدف هو حماية طرف من الآخر ويبدو من المستحيل أن تتضمن هذه الصياغة حكمًا للتداخل بين الطرفين، أي طرف في الاتفاقية الإطارية له مصالح تجارية ومكتسبة في صناعة التبغ. ومع ذلك، فإن مبادئ التوجيهية بشأن التنفيذ للمادة 5.3(7.2) تنص على ما يلي: "الأطراف التي لا تمتلك صناعة تبغ مملوكة للدولة يجب ألا تستثمر في صناعة التبغ والمشروعات ذات الصلة. الأطراف التي لديها صناعة تبغ مملوكة للدولة يجب أن تضمن أن أي استثمار في صناعة التبغ لا يحول دون قيامها بتنفيذ اتفاقية منظمة الصحة العالمية الإطارية بشأن مكافحة التبغ."

هذا المنطق المعيب هو مثال للحماقة الكلاسيكية التي يطلق عليها "circulus in demonstrandum" - الدوران في دائرة مفرغة. تلزم المادة 5.3 الأطراف بحماية سياساتها ضد المصالح التجارية والمكتسبة لصناعة التبغ. ولكن إذا كان للطرف مصلحة مكتسبة في شكل صناعة تبغ مملوكة للدولة، فإن المبدأ التوجيهي 7.2 يتطلب من الطرف تنفيذ الاتفاقية الإطارية بشكل كامل. ولكن هذا التنفيذ الكامل يحتم على هذا الطرف حماية سياساته ضد المصالح التجارية والمكتسبة لصناعة التبغ، مما يعني أنه لا يمكن أن يكون له استثمار في التبغ! here



وعلى الرغم من أنه ليس من المستحيل إدخال تغييرات مستقبلية على الاتفاقية الإطارية نفسها، إلا أنه من غير المحتمل حدوثه. وبالتالي فإن تسليط الضوء على التناقض في المستند ذاته هو أمر مثير للاهتمام، ولكنه ليس مفيدًا للغاية. السؤال الأكثر أهمية هل يجب أن تستثمر الحكومات في التبغ؟ تعتمد الإجابة عن هذا السؤال على الإجابة عن السؤالين التاليين:

• هل من المنطقي بالنسبة للحكومات أن تمتلك شركات تبغ؟ (المبرر التجاري)؛ و

• من منظور أخلاقي، هل من المقبول بالنسبة للحكومات امتلاك شركات التبغ؟ (المبرر الأخلاقي).

لتحديد المبرر التجاري، يلزم إجراء عملية حسابية معقدة. على نطاق واسع، يجب أن يوازن الفرد بين الفوائد المالية (مثل الأرباح، والضرائب، وخلق فرص العمل) وبين الآثار الصحية لمنتجات التبغ. من السهل تحديد حجم الفوائد، ولكن ليس الأضرار. على الرغم من سهولة قياس الإنفاق على الصحة العامة، إلا أن قيمة الحياة المفقودة أو المتضائلة أكثر تعقيدًا. وتعتبر الدراسة الكلاسيكية للمبررات الأخلاقية في مسألة "فورد بينتو" أحد الأمثلة الواضحة. في أوائل سبعينيات القرن العشرين، كانت شركة فورد للسيارات تدرس ما إذا كان يلزم معالجة عيب في تصميم فورد بينتو، وفي محاولة لمقارنة الفوائد والأضرار لمسارات العمل المختلفة، تم احتساب أن الحياة الواحدة يمكن أن تقدر بمبلغ 200 725 دولار أمريكي. وبناءً على هذه الحسابات، قرروا عدم معالجة العيب، لأن تكلفة الأرواح المفقودة وفقًا لحساباتهم ستكون أقل كلفة من تكلفة تصحيح المشكلة. من الواضح أن هذه ليست طريقة لاتخاذ قرار أخلاقي، وكان لهذا القرار سلبياته على فورد فيما بعد. فقد واجهوا أكثر من 50 دعوى قضائية، بالإضافة إلى التعويضات التأديبية التي تم منحها من قبل المحاكم واضطرت الشركة مع ذلك إلى استدعاء السيارات وإجراء تعديلات.

يبدو المبرر التجاري غير حاسم بسبب صعوبة مقارنة النفاخ بالنفاخ. ومع ذلك، من وجهة النظر الأخلاقية يتضح أنه من الواضح أنه من غير المرجح أن تستثمر الحكومات في التبغ. على وجه التحديد، بالنسبة لتلك الحكومات الموقعة على الاتفاقية الإطارية! من خلال الاستثمار في صناعة التبغ، أصبحت الحكومات متورطة في صناعة ربما تكون الأسوأ من حيث السمعة الأخلاقية بين جميع الصناعات القانونية. ومع ذلك، ثمة تعقيدات أخرى. يتمثل مسار الخروج الأسهل للحكومات التي تُقر بالمشكلة الأخلاقية في خصخصة حصصها. ويستند ذلك إلى افتراض أن إغلاق إحدى الشركات ببساطة أمر غير محتمل حيث يرتبط بالعديد من العواقب غير المرغوب فيها مثل الخسائر الوظيفية والإيرادات المفقودة. من ناحية أخرى، قد يأتي خصخصة شركة تبغ مملوكة للدولة بنتيجة عكسية تتمثل في - استنادًا إلى الاتجاهات العالمية من حيث الخصخصة - أن تصبح الشركة الجديدة أكثر "تجاعًا" وتسبب ضررًا أكثر من ذي قبل.

يوفر الحد من الضرر خيارًا واحدًا مثيرًا للاهتمام للحكومات. في وقت إطلاق الاتفاقية الإطارية، كان الحد من الضرر جانبًا مهملاً وكانت الخيارات الرئيسية تتمثل في رفع النيكوتين والتبغ القموي. اليوم، هناك العديد من أجهزة توصيل النيكوتين الإلكترونية (مثل السجائر الإلكترونية) المتاحة، وتقدر الأبحاث أن هذه المنتجات يمكن أن تقلل الضرر المرتبط بتدخين السجائر بنسبة تصل إلى 95%. إحدى المزايا الكبيرة لأي مؤسسة مملوكة للدولة هي أن الحكومات ليست مقيدة بالتوقعات قصيرة الأجل للمساهمين الجشعين. ويمكنها تحمل رؤية طويلة الأجل واتخاذ القرارات التي تراعي صحة الجمهور. وعلى الرغم من أنه قد يبدو أمرًا غير بديهي في سياق التبغ، فإن الشركات المملوكة للدولة تكون أكثر مواءمة مع شركات المنفعة العامة أو المنظمات غير الربحية أكثر من الشركات التقليدية العابرة للحدود.

المسارات المستقبلية المحتملة للحكومات التي تمتلك حصص في شركات التبغ جميعها معقدة وتتطوي على معضلات. ينبغي تأكيد أن جميع الحكومات لديها مسؤوليات بشأن مكافحة التبغ، سواء كانت لديها حصص في شركات تبغ أم لا. وهذه المسؤوليات الأوسع نطاقًا سيكون لها في النهاية تأثير كبير فيما يتعلق بمكافحة التبغ. إذا كانت الحكومات مقتنعة بدعم فكرة وضع نهاية لصناعة التبغ، فإن أي من المسارات المحتملة قد يكون له فوائد. ثلاثة من هذه المسارات توصف بأنها "الوضع الراهن" و"الخروج" و"تغيير السرعات".

الوضع الراهن

من أجل الحفاظ على الوضع الراهن والاطمئنان إليه، يجب أن تكون الحكومات مقتنعة بأن موقفها الحالي مبرر، سواء من الناحية التجارية أو الأخلاقية. يعني ذلك قبول الحكومات للتناقض الذي تمثله الاتفاقية الإطارية والمتمثل في كونها جزءًا من المشكلة المقترضة أن تواجهها. يجب الحفاظ على النماذج القديمة لجدران الحماية - أي فكرة أنه من الممكن بالنسبة للإدارات الحكومية المختلفة (الصحة العامة والمؤسسات العامة) أن تعمل بشكل مستقل ولا تتداخل مع بعضها البعض. ويتعارض هذا النهج مع الاتجاهات العالمية من حيث التفكير المتكامل وإعداد التقارير المتكاملة. يجب التأكيد على أن "الوضع الراهن" ينبغي أن يُنظر إليه باعتباره خيارًا متعمدًا وليس مجرد لا فعل أو لا قرار.

الخروج

يعني هذا المسار اقتناع الحكومات بأنه من غير المناسب أن يكون لها مصالح مكتسبة في صناعة التبغ. وبالتالي، اتجاهاها إلى خصخصة حصصها ومواصلة تنظيم صناعة التبغ دون عبء تضارب المصالح. تتمثل المخاطر المباشرة التي ينطوي عليها هذا المسار في أن شركات التبغ الخاصة قد تعمل بشكل أفضل من حيث التدابير المالية التقليدية وأن الضرر التي تسببه سيكون أكبر. من المعترف به أن البلدان لا تستطيع مطلقًا الخروج من صناعة التبغ خروجًا تامًا. ولأنها ستتلقى دائمًا دخلًا من الصناعة في صورة ضرائب، فقد يؤثر هذا على الطريقة التي تنظم بها الصناعة.

تبديل السرعات

ربما هذا هو الخيار الأكثر واقعية. وهو يستلزم إقرارًا بتعارض المصالح الحالي وكذلك التزامًا بإدارته. إن الشفافية بشأن أوجه التضارب وإدارتها، بدلاً من تجنبها، هي استراتيجية مقبولة من حيث الحكمة السليمة. ويسمح هذا المسار للحكومات كأصحاب أعمال باتخاذ القرارات التي لا تنفيذ بالأداء المالي قصير الأجل. ومن المحتمل أن يساعد ذلك في تحويل الصناعة بأن تكون أكثر ابتكارًا، على سبيل المثال، من خلال التركيز على منتجات الضرر المنخفض مع تنفيذ المزيد من سياسات وإجراءات مكافحة التبغ التقليدية.

لا يوجد خيار واحد يناسب الجميع. يعني وجود مسارات مختلفة أن الحكومات الفردية يمكنها اتخاذ القرارات التي تستند إلى سياقاتها الخاصة، علاوة على احتمال مناقشة هذه الخيارات والاتفاق عليها مع أصحاب المصلحة الرئيسيين، بما في ذلك المستثمرين الآخرين، والمستهلكين، ومجموعات الضغط والاتحادات الصناعية.

صناعة التبغ هي صناعة سيئة السمعة ولديها سجل إنجازات ضعيف. وأيًا كانت الأسباب التي ربما دفعت الحكومات لتملك حصة في الصناعة، فإن هذه الملكية تجعل الحكومات متواطئة. ثمة فرص كثيرة لتحويل صناعة التبغ ويتعين على الحكومات أن تلعب دورًا محوريًا في هذه العملية. إن إعادة النظر في ملكية الحكومات بشركات التبغ ستكون خطوة أولى مهمة.

المراجع

منظمة الصحة العالمية (2003). الاتفاقية الإطارية لمنظمة الصحة العالمية بشأن مكافحة التبغ.
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf;jsessionid=1640F6E6B532D4959D5D6CD5A1112317?sequence=1>

منظمة الصحة العالمية (2019). تقرير منظمة الصحة العالمية بشأن وباء التبغ العالمي 2019.
<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/326043/9789241516204-eng.pdf?ua=1>

منظمة الصحة العالمية (لا يوجد تاريخ) المبادئ التوجيهية لتنفيذ المادة 5.3 من الاتفاقية الإطارية لمنظمة الصحة العالمية بشأن مكافحة التبغ والتي تتناول حماية سياسات الصحة العامة في مقابل المصالح التجارية وغيرها من المصالح المكتسبة في صناعة التبغ.
https://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf