



الجمعية العمومية – الدورة الحادية والأربعون

اللجنة التنفيذية

البند رقم ١٣ من جدول الأعمال: برامج التسهيلات

منع الاتجار بالبشر ومكافحته -

الإجراءات المتخذة من قبل مشغلي المطارات الإقليمية والتعاون الدولي

(ورقة مقدّمة من الأرجنتين وباراغواي وأوروغواي)

الملخص التنفيذي

تعرض ورقة العمل هذه الوضع الحالي في دول منطقة أمريكا الجنوبية فيما يتعلق بالمشكلة المتزايدة التي تعاني منها الفئات السكانية الضعيفة، ألا وهي مشكلة الاتجار بالبشر، وهي جريمة ترتكبها عادة المنظمات الإجرامية التي تشارك في أنشطة غير مشروعة أخرى. وأصبح الاتجار بالبشر عملاً مربحاً للغاية للمجرمين، على حساب الحرية وحقوق الإنسان لضحاياهم، المباشرين وغير المباشرين. واهتم فريق خبراء التسهيلات (FALP) بمشكلة الاتجار بالبشر، ونتيح الدورة الحادية والأربعون للجمعية العمومية للإيكاو فرصة للتذكير بأن المنظمة، وفقاً لأهدافها الاستراتيجية، تحتاج إلى إظهار دورها القيادي في مجال أمن الطيران والتسهيلات والمسائل ذات الصلة بأمن الحدود. وتظهر التجربة أن جهود فرادى الدول لم تتمكن من وقف الاتجار بالبشر بسبب طبيعة الجريمة ذاتها. ولهذا السبب، لا بد أن تكون الإجراءات الأمنية جماعية لكي تكون فعّالة وذات كفاءة. ونحن مسؤولون عن تسهيلات الطيران المدني الدولي، ونود أن نوصي بالإجراءات التي قمنا بتنفيذها في أنظمتنا القانونية، وذلك لتوسيع نطاق أنشطة التسهيلات وإدراج عوامل أخرى لرعاية الركّاب.

الإجراءات: يُرجى من الجمعية العمومية القيام بما يلي:

- أ) الإحاطة علماً بالمعلومات الواردة في ورقة العمل هذه والتدابير التي نفذتها جمهورية الأرجنتين وجمهورية باراغواي وجمهورية أوروغواي الشرقية؛
- ب) دعم الدول التي بها مجموعات سكانية معرضة لخطر الاتجار بالبشر؛
- ج) تعزيز التعاون الدولي والتعاون داخل قطاع الطيران مع مشغلي الطيران والمطارات ووكالات السفر والهيئات الحكومية التابعة للدول؛
- د) الطلب من الإيكاو أن تضع إرشادات لمشغلي المطارات لتمكينهم من اكتشاف الاتجار بالبشر في المطارات والتصدي له بسرعة؛

¹ قَدِّمَت الأرجنتين وباراغواي وأوروغواي. هذه الورقة باللغة الإسبانية.

هـ) تعزيز البروتوكولات وآليات التصدي للإبلاغ عن الحالات، فضلاً عن تبادل القوائم والإحصاءات بين جهات الاتصال (PoC)، وتنظيم الحلقات الدراسية وحلقات العمل في مكاتب الإيكاو الإقليمية للتدريب والتوعية بشأن مكافحة الاتجار؛
و) الإضافة في التعاريف الواردة في الملحق التاسع — "التسهيلات"، لمصطلحات "الاتجار بالبشر" و"تهريب البشر" و"تهريب الأشخاص"^٢؛
ز) تشجيع الدول على إدراج المسائل المتعلقة بالاتجار بالبشر في حملاتها التثقيفية الخاصة بأمن الطيران والتسهيلات.

١- المقدمة

١-١ لاحظت مجموعة من الدول في منطقة أمريكا الجنوبية، هي الأرجنتين وباراغواي وأوروغواي، أن الاتجار بالبشر يمثل مشكلة متنامية ابتليت بها الفئات السكانية الأكثر ضعفاً، وترى هذه الدول أن ثمة حاجة إلى اتخاذ إجراءات لمنع هذه الجريمة وقمعها والمعاقبة عليها. ونفذت الدول مجموعة من اللوائح التي تمكن أجهزة الدولة المختصة من مكافحة الاتجار بالبشر، وهي توصي بتنفيذ هذه اللوائح.

٢- التطورات في الأرجنتين

١-٢ أقرت الأرجنتين القانون رقم ٢٥-٨٧١ بشأن الهجرة، الذي يسرد الفصل السادس منه السلوكيات المصنفة كجرائم ضد الهجرة المنظمة، بما في ذلك الاتجار بالبشر. كما أصدرت الدولة القانون ٢٦-٣٦٤ وتعديله ٢٦-٨٤٢ الذي أدخل تعديلاً على القانون الجنائي الأرجنتيني ليشمل هذه الجرائم في المادة ١٤٥ مكرراً والمادة ١٤٥ ثالثاً.

٢-٢ وصدرت صياغة قرار وزارة الأمن رقم ٢٣٥/٢٠١٨، الذي يتضمن إرشادات لوححدات الشرطة وقوات الأمن بشأن التعامل مع حالات الاتجار بالبشر المبلغ عنها، كما أدرج بروتوكول خاص بالإجراءات التي ينبغي اتخاذها في المطارات ضمن الدورات التدريبية لأفراد الأمن.

٣-٢ وأنشئ نظام المعلومات الجنائية المتكامل للاتجار بالبشر (SISTRATA) بموجب القرار MS No. 848/2011. وأدرجت الأرجنتين قضية الاتجار بالبشر في حملتها الخاصة بثقافة الأمن. وقامت شرطة أمن المطارات بإضافتها باعتبارها أحد المواضيع التدريبية للعاملين الجدد ولجميع الأفراد اعتباراً من عام ٢٠٢١.

٤-٢ وقدمت دورات في "الكشف المبكر في المطارات" و"اعتبارات بشأن جريمة الاتجار بالبشر" إلى ٥٥٠ ضابطاً، سنوياً كجزء من تحسين المهارات من أجل الترقى الوظيفي.

٥-٢ وأعدت شرطة أمن المطارات حلقة عمل تدريبية للعاملين في المطارات حول أساسيات الكشف المبكر عن الاتجار بالبشر في المطارات وبدأ تنفيذها حالياً.

^٢ باللغة الإسبانية: tráfico de personas, trata de personas and tránsito ilegal de personas

٦-٢ وأخيراً، ستقوم شرطة أمن المطارات، كجزء من خطتها في مجال ثقافة أمن الطيران، بإعداد حلقة عمل إلكترونية دولية بشأن التعرف المبكر على الضحايا المحتملين للاتجار بالبشر في المطارات.

٣- التطورات في جمهورية باراغواي

١-٣ صدر القانون رقم ٢٣٩٦/٢٠٠٤ في ١٣/٥/٢٠٠٤ باعتماد بروتوكول باليرمو، وهو بروتوكول لمنع الاتجار بالبشر، ولا سيما النساء والأطفال، وقمعه والمعاقبة عليه.

٢-٣ وأقر القانون رقم ٤٧٨٨/٢٠١٢، المُسمى "القانون الشامل لمكافحة الاتجار بالبشر"، كجزء من الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر، ووضعت في إطاره "السياسة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر ومكافحته". وأنشئ بموجب هذا القانون البرنامج الوطني لمنع الاتجار بالبشر وقمعه ودعم ضحاياه، كما تأسس بموجبه المكتب المشترك بين الوكالات باعتباره الهيئة الاستشارية الحكومية ذات الوضع التشريعي لتنسيق الإجراءات التي تتخذها دولة باراغواي في هذا المجال. كما أنشأ القانون الصندوق الوطني لمنع الاتجار بالبشر ودعم الضحايا الذي يُدار في إطار البرنامج.

٣-٣ وصدر المرسوم رقم ٤٤٧٣ في ١٤/١٢/٢٠٢٠ بالموافقة على "الخطة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر ومكافحته" في جمهورية باراغواي (PNTP) 2020-2024).

٤-٣ وأصدرت هيئة الطيران الوطنية مرسوماً تنفيذياً بتشكيل اللجنة الوطنية لتسهيل النقل الجوي الدولي، وفقاً لأحكام الملحق التاسع — "التسهيلات". وتتألف اللجنة من أعضاء دائمين من العديد من المؤسسات التي هي جزء من المكتب المشترك بين الوكالات المذكور أعلاه مثل الشرطة الوطنية وخدمات الهجرة ووكالات السفر وشركات الطيران وغيرها.

٤- التطورات في جمهورية أوروغواي

١-٤ تم التصديق بموجب القانون رقم ١٧-٨٦١ الصادر في ٢٨/١٢/٢٠٠٤ على "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها لمنع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وقمعه والمعاقبة عليه، ومكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو"، الذي اعتمد في مدينة نيويورك في ١٥/١١/٢٠٠٠.

٢-٤ وفي ٦/١/٢٠٠٨، صدر قانون الهجرة الذي يصنف المتاجرة والاتجار بالأشخاص كجريمة قائمة بذاتها، على الرغم من أن جريمة الاتجار بالبشر منصوص عليها أيضاً في المادة ٦ من القانون رقم ١٧-٨١٥ لعام ٢٠٠٤ بشأن العنف الجنسي التجاري وغير التجاري ضد الأطفال والمراهقين والمعاقين. وقد مكّن هذا التشريع السلطات القضائية من التعامل مع المشكلة، ويمنح القانون رقم ١٨-٤٩٤ حماية للأشخاص الذين تعرضوا للاتجار بالبشر لأغراض التحقيق.

٣-٤ ويسمح القانون رقم ١٨-٨٤٩ الصادر في ٢/١٢/٢٠١١ بتوفير المواد الجينية للسلطات في بلدان أخرى في عدة أنواع من القضايا الجنائية بما في ذلك الاتجار بالبشر، وينص القانون رقم ١٨-٩٩٦ المؤرخ في ٧/١١/٢٠١٢ على إعادة المواطنين المعرضين للخطر إلى وطنهم، بمن في ذلك الذين تعرضوا لحالات الاتجار بالبشر.

٤-٤ وينص القانون رقم ١٩-٦٤٣ الصادر في ٢٠/٧/٢٠١٨ على منع الاتجار بالبشر واستغلالهم ومقاضاة الجناة ومعاقبتهم، فضلاً عن مساعدة الضحايا وحمايتهم وتعويضهم، كما أدخل تعديلات على القانون الجنائي.

٥-٤ ومؤخراً، أقرّ القانون رقم ٩٥١-١٩ المؤرخ في ٢٠٢١/٥/١٩ آلية التعاون القنصلي المنفوق عليها بين الدول الأعضاء في السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي والدول المنتسبة لمساعدة ضحايا العنف المنزلي وضحايا الاتجار بالبشر وغيرهم.

٥- المناقشة

١-٥ تعاني البلدان الأشد فقراً من العديد من الآثار السلبية الناتجة عن العولمة، مثل زيادة الوظائف غير الرسمية وانخفاض قيمة العمالة، مما قد يؤدي إلى عدم الاستقرار والضعف وانعدام الأمن الاجتماعي والاقتصادي، وبالتالي تمهيد الطريق للاتجار بالبشر.

٢-٥ ووفقاً للمبادئ الموصى بها والإرشادات الخاصة بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، فإن النهوض الفعال بحقوق الإنسان وحمايتها يستلزم "توخي الحذر خاصة للعمل على أن يُعالج موضوع التمييز بسبب نوع الجنس بصورة منتظمة عندما تقترح تدابير مكافحة الاتجار بالأشخاص بهدف التأكد من عدم تطبيق هذه التدابير بشكل تمييزي" (الفقرة ٤ من المبدأ التوجيهي ١).

٣-٥ ومن المهم التذكير بكلمات الأمانة العامة السابقة للإيكاو، الدكتورة فانغ ليو: "إن من واجبات سلطات الطيران المدني في دولنا الأعضاء أن تكلف شركات الطيران المسجلة أو العاملة في مجالها الجوي بتوفير التدريب لموظفيها على كيفية العمل على الحد من الاتجار بالبشر على النحو المفصّل في هذه المبادئ التوجيهية الجديدة".

٤-٥ وأشارت السيدة كيت غيلمور، نائبة المفوض السامي لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة، إلى أن اللوائح تضمن سلامة الركاب وكرامتهم، وأن موظفي الخطوط الجوية يُحدثون بالفعل فرقاً في كتابة النجاة لضحايا الاتجار بالبشر، إذ تهدف الإرشادات إلى تمكين الموظفين.

٥-٥ وللتصدي لمشكلة الاتجار بالبشر في المطارات في المنطقة، استعرضت الدراسات التي أجرتها الدولة والمنظمات الدولية بشأن آليات المنع والردع وأهمية الكشف والاستجابة السريعة قبل حدوث الخطوة التالية في عملية الاتجار بالبشر، وهي نقل الضحايا. وتشهد منطقة أمريكا الجنوبية جميع مراحل عملية الاتجار بالبشر، وتأثيراتها على الفئات الأكثر ضعفاً في الدول المتضررة. وتشير الدراسات إلى أن باراغواي بلد المنشأ لأنواع مختلفة من الاتجار بالبشر.

٦-٥ وفي ضوء ما سبق، ينصّب تركيزنا على تحديد الموارد لتنفيذ الإجراءات اللازمة في المطارات الدولية للتصدي لحالات الاتجار بالبشر المحتملة قبل نقل الضحايا، ضمن نطاق اختصاصنا. ويتطلب ذلك منا تدريب المسؤولين والأشخاص المشاركين في مراحل السفر من إصدار التذاكر إلى التسجيل للمغادرة والصعود إلى الطائرة.

٧-٥ ونظراً لأن مؤسسات الدولة ووكالاتها التي تقدم التدريب غالباً ما تكون هي نفسها التي تقدم خدمات السفر، وبالتالي قد تتأثر بالمصالح المناوئة القوية التي تسعى إلى استمرار بلاء الاتجار بالبشر، فإنّ من المهم تكثيف التدريب والتمكين داخل هذه المؤسسات من خلال التحليل النقدي المستقل الذي يساعدها على مقاومة الوقوع في براثن الكيانات التي تسبب المشكلة.

٨-٥ ويطلب قرار الإيكاو ٤٠-١٥، "إعداد وتنفيذ أحكام خاصة بالتسهيلات - مكافحة الاتجار بالبشر"، في الفقرة ٣ من منظوقه، من المجلس "التأكد من تحديث المواد الإرشادية ذات الصلة بمسألة مكافحة الاتجار في البشر ومن كونها نفي

باحياجات الدول الأعضاء". وبناءً على ذلك، حدد الكتاب الدوري للإيكاو Circular 352 "الإرشادات لتدريب طاقم مقصورة الركاب على كشف الاتجار بالأشخاص والتصدي له". ولذلك، من الضروري أن تستفيد الدول من النطاق الموسع للقرار المذكور، بما في ذلك الإرشادات الموجهة لمشغلي المطارات وكل من يعينهم الأمر بشكل مباشر.

٩-٥ ويشير التقرير الختامي الصادر في يوليو ٢٠٢١ عن فرقة عمل مكافحة الاتجار بالبشر (WGHT) التي شكلها الاجتماع الحادي عشر لفريق خبراء التسهيلات التابع للإيكاو في عام ٢٠٢٠ إلى وضع ما يلزم من إرشادات لإعداد استراتيجية شاملة في مجال التسهيلات لمكافحة الاتجار بالبشر في الطيران المدني.

١٠-٥ ويتخذ النهج المستخدم في تناول هذه المشكلة بسبب الخلاف بشأن مفهوم الاتجار بالبشر وارتباطه بأشكال أخرى لا تقل تعقيداً وإثارة للجدل مثل تهريب المهاجرين وهجرة اليد العاملة. علاوة على ذلك، يتفاقم الجدل عندما يرتبط الاتجار بالبشر بقطاع أعمال الجنس، وذلك بسبب المواقف الأيديولوجية المختلفة من البغاء. وقد يبدو النقاش بشأن المفاهيم مجرداً أو أكاديمياً محضاً أو قانونياً لأغراض التحقيق فيه، ولكنه ليس كذلك. فالمفاهيم المستخدمة تعبر عن مواقف أخلاقية وسياسية من الأمور المطروحة، وتحدد النهج المتبع وتؤثر في طريقة التفكير التي تحدد من هم الضحايا ومن هم المتاجرون بالبشر، حسب الظروف السائدة. وتسلب الباحثة ماريان فايارز الضوء على أهمية التعريفات بوصفها عناصر تحدد الاستراتيجية المتبعة لمنع الاتجار بالبشر ومكافحته وتقديم المساعدة للضحايا. وبناءً على الزوايا المختلفة للمشكلة، صُممت التعريفات لتحديد الإطار العام لمسألة الاتجار بالبشر باعتبار أنه:

- أ) مشكلة أخلاقية؛
- ب) مشكلة من مشكلات الجريمة المنظمة؛
- ج) مشكلة هجرة؛
- د) مشكلة في النظام العام؛
- هـ) مشكلة يد عاملة؛
- و) مشكلة في حقوق الإنسان؛
- ز) مشكلة أقلية ضعيفة.

٦- الاستنتاجات

١-٦ تواجه الدول حاجة متزايدة لوضع السياسات وتلقي الإرشادات و/أو المساعدة من الإيكاو حتى تتسنى سرعة الاكتشاف والاستجابة لموظفي المطارات والأشخاص القادرين على تحديد إن كانت الحالات المشبوهة هي حالات محتملة للاتجار بالبشر. ويتسم تبادل المعلومات والتعاون على المستوى الإقليمي و/أو الدولي بأهمية بالغة لضمان التصدي الفعال والناجع لهذه الجريمة.

٢-٦ ويعد تدريب مختلف الجهات في أوساط المطارات، بمن في ذلك المشغّلون الجويون وموظفو ساحات الطائرات، أداة أساسية للكشف عن الاتجار بالبشر. وينبغي أن تتحول هذه المعرفة والمهارات إلى ثقافة أمنية قوية.