منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

A41-WP/358
EX/156
2/8/22

الجمعية العمومية — الدورة الحادية والأربعون

اللجنة التنفيذية

البند رقم ١٣: برامج التسهيلات

تنفيذ قرارات حظر السفر في حالات الجوائح

(ورقة مقدمة من جنوب أفريقيا)

الموجز التنفيذي

كان هناك تخوف خلال جائحة فيروس كورونا (COVID-19) من إغفال الحكومات الوطنية لتوصيات منظمة الصحة العالمية (WHO) بشأن الصحة العامة والاستعجال في فرض حظر السفر على دول بعينها، مما أدى إلى تفاقم الانقسامات السياسية وعرقلة حركة السلع الأساسية والحيد عن تدابير تخفيف حدة الأزمة، ومن بينها تحذيرات السفر واختبارات التشخيص وسياسات الحجر الصحي.

تهدف هذه الورقة إلى تناول حظر السفر الدولي الذي فرض أثناء جائحة فيروس كورونا، حيث سلطت الجائحة الضوء على الحاجة إلى إصلاح قانون الصحة العالمي لكي يعكس تطور المعارف في مجال الصحة العامة، وكشفت عن الحاجة إلى اتخاذ القرارات بناء على المبادئ العلمية وتوجيهات منظمة الصحة العالمية.

تظل هناك أهمية كبيرة للتعاون على الصعيد الوطني والعالمي لمكافحة الأمراض المعدية. وثمة حاجة إلى التنسيق بين منظمة الطيران المدني الدولي ومنظمة الصحة العالمية على الصعيد العالمي لضمان تزويد الدول بالتوجيهات المتسقة.

الإجراءات: الجمعية العمومية مدعوة إلى القيام بما يلي:

أ) أن تطلب من الإيكاو مواصلة وضع المواد الإرشادية لمساعدة الدول على اتخاذ القرارات القائمة على المخاطر عند للتصدي للجوائح المستقبلية والطوارئ الصحية؛

ب) أن تطلب من مجلس الإيكاو أن ينظر في ترقية التوصية رقم ٢-٤-١ الواردة في الملحق التاسع لتصبح قاعدة؛

ج) أن تحث الدول على ضمان أن تكون القرارات المتخذة خلال الجوائح، بما في ذلك ما يتعلق منها بحظر السفر، مرتكزة على الأسس العلمية وأن تطبق بما يتوافق وأحكام الملحق التاسع.

الأهداف الاستراتيجية:	ترتبط ورقة العمل هذه بالهدفين الاستراتيجيين "السلامة" و"الأمن والتسهيلات".
الآثار المالية:	
المراجع:	وثيقة "الإقلاع: دليل السفر الجوي في أثناء أزمة الصحة العمومية الناجمة عن فيروس كورونا" الملحق التاسع — التسهيلات

١- المقدمة

١-١ دأبت الإيكاو على تقديم الإرشادات فيما يتعلق بتفشي الجوائح من خلال وسائل متعددة مثل برنامج "الترتيب التعاوني لمنع وادارة أحداث الصحة العامة في مجال الطيران" (برنامج كابسكا).

١-٢ كما اضطلعت الإيكاو بدور هام في التصدي لجائحة فيروس كورونا بعدة طرق، من بينها مجموعات أدوات التنفيذ التي أعدتها الإيكاو ووثيقة "الإقلاع: دليل السفر الجوي في أثناء أزمة الصحة العمومية الناجمة عن فيروس كورونا" الصادرة عن فرقة عمل المجلس لإنعاش قطاع الطيران (CART). ولا يعد ما سلف إلا أمثلة للإرشادات التي قدمتها الإيكاو لمساعدة وتوجيه الدول الأعضاء للتعامل مع تفشي الجوائح.

١-٣ وتقر هذه الورقة بالتحديات الفريدة التي واجهتها الدول في اتخاذ تدابير التخفيف من حدة مخاطر الصحة العامة في ظروف وبائية متسارعة ومعقدة، وكذلك صعوبة اتخاذ قرارات سريعة بناء على الأدلة العلمية المتاحة.

٢- المناقشة

٢-١ توجيهات منظمة الصحة العالمية للتعامل مع الجوائح

٢-١-١ لا توصي منظمة الصحة العالمية بشكل عام بفرض حظر السفر أو أي أشكال أخرى من منع السفر. ولكنها تدعو إلى إيلاء الأولوية لاتخاذ الإجراءات ذات القيمة المؤكدة، مثل التلقيح ونظافة الأيادي والتباعد البدني وارتداء كمامات الوجه المحكمة والتهوية الجيدة.

٢-١-٢ وبموجب اللوائح الصحية الدولية (IHR) (٢٠٠٥)، تلزم الدول بمنع انتشار الأمراض عالميا والوقاية منها والتصدي لها وتوفير الاستجابة لمتطلبات الصحة العامة بطرق تتناسب مع مخاطر الصحة العامة وتقتصر عليها، مع تفادي أي عرقلة لا داعي لها في حركة السفر والتجارة دوليا.

٢-١-٣ وبالرغم من أن اللوائح الصحية الدولية لا تمنع وضع قيود على السفر الدولي، إلا أن أي قيود لابد أن تستند إلى المبادئ العلمية وتوجيهات منظمة الصحة العالمية. وعند التقييم بموجب اللوائح الصحية الدولية، لابد من توفر الأدلة قبل الجزم بضرورة وملاءمة فرض تلك القيود على السفر.

٢-١-٤ وحسب لوائح منظمة الصحة العالمية، فإن تدابير السفر التي تعرقل حركة السفر الدولية إلى حد كبير تكون مبررة فقط في بداية تفشي الأمراض، حيث إنها قد تكسب البلاد بعض الوقت، حتى ولو كان ذلك لبضعة أيام، لكي تنفذ تدابير الاستعداد الفعالة على وجه السرعة. وينبغي لتلك القيود أن ترتكز على التقييم المتمعن للمخاطر وأن تتناسب مع مخاطر الصحة العامة وأن تستمر لفترة وجيزة وأن ينظر فيها بشكل دوري مع تطور الوضع.

٢-١-٥ واستجابة منها للمتحورات المثيرة للقلق، دعت منظمة الصحة العالمية كافة البلدان لتعزيز المراقبة وتحليل التسلسل والإبلاغ بالحالات الأولية والمجموعات واجراء البحوث الرامية إلى فهم أنماط المتحور بشكل أفضل.

٢-١-٦ وتشير الأدلة المتوفرة إلى أن القرارات المتخذة من قبل بعض الدول، وخاصة تلك المتعلقة بحظر السفر، قد استهانت بالخطوط التوجيهية سالفة الذكر ولم تشجع على المبادرة إلى الإبلاغ حسبما توصي به منظمة الصحة العالمية.

٢-٢ تحديات حظر السفر

٢-٢-١ قامت جنوب أفريقيا، بموجب توجيهات منظمة الصحة العالمية، بتنفيذ المراقبة وتحليل التسلسل بما سمح باكتشاف متحور أوميكرون لفيروس كورونا. وقد عوقبت جنوب أفريقيا لقيامها باكتشاف المتحور الجديد والإبلاغ به.

٢-٢-٢ وقد تحججت بعض الدول التي فرضت حظر السفر على الرحلات المغادرة من جنوب أفريقيا واقليم جنوبي القارة الأفريقية برمته بأن المقصود بتلك التدابير كان إبطاء انتشار فيروس كورونا في سياقات معينة بما يتفق والمبدأ الاحترازي، وأنه من الممكن تبرير تلك القيود على السفر قانونا تحت ظروف معينة إذا ما استندت إلى أدلة علمية وفي حالة عدم جدوى البدائل الأقل تقييدا.

٢-٢-٣ وذهبت بلدان أخرى إلى أن المعلومات المتوفرة بشأن نمط المتحور الجديد لم تكن واضحة، وأنه كان من واجب الحكومات أن تحمي مواطنيها إلى حين توفر المعلومات.

٢-٢-٤ وقد أظهرت الأدلة أن حظر السفر المفروض من قبل بعض البلدان قد يبطئ انتشار العدوى ويمنح البلدان بعض الوقت، لكنه لا يستطيع على الأغلب وقف الجائحة، وذلك لأنه من المرجح أن يكون المتحور قد تسلل إلى تلك البلدان بالفعل.

٢-٢-٥ ولا يجدي حظر السفر في شيء عدا الوصم بالعار وتفاقم العنصرية وكراهية الأجانب. فقد أثارت تلك التدابير التقييدية حول العالم ضجة من قبل بعض مسؤولي وخبراء الصحة الذين حذروا من التسرع في اتخاذ تلك التدابير التي قد تشكل سابقة خطيرة ورد فعل مندفع.

٢-٢-٦ وعلى عكس ذلك، تبين الأدلة أن تقييد حركة البشر والسلع خلال حالات طوارئ الصحة العامة ليس فعالا في أغلب الحالات ويمكن أن يحرم سبل المواجهة الأخرى من الموارد اللازمة.

٢-٢-٧ والمقلق بشأن تلك القيود هو أن بعض الحكومات الوطنية قد تجاوزت توصيات منظمة الصحة العالمية بشأن الصحة العامة وتعجلت في فرض حظر السفر على عدد محدد من البلدان بما أدى إلى:

أ) تفاقم الانقسامات السياسية؛

ب) عرقلة حركة السلع الأساسية؛

ج) الحيد عن تدابير تخفيف حدة الأزمة، ومن بينها إصدار تحذيرات السفر واختبارات التشخيص وسياسات الحجر الصحي والسياسات الواضحة بشأن التلقيح؛

د) الصعوبات الاقتصادية؛

هـ) صعوبة نقل المساعدات الإنسانية وعاملي الرعاية الصحية والموارد الأخرى.

٢-٢-٨ ولقد ترتب على تلك القرارات تأثير سلبي على السفر والسياحة، مما أدى إلى خسارة ملايين الوظائف المرتبطة بمجال الطيران، وأدى بالتالي إلى خسارة تريليونات الدولارات من الأنشطة الاقتصادية.

٢-٣ بعض الاعتبارات بشأن حظر السفر

٢-٣-١ الصعوبة الأساسية في حظر السفر هو أن نقطة ظهور المتحور الجديد لا تكون دائما واضحة. ففي معظم الحالات، يكون المتحور قد انتشر بالفعل عند فرض الحظر، حتى أنه في بعض الحالات يكون المتحور الجديد قد انتشر دون أن يكتشف ويبلغ عنه في أقاليم لم تشملها قائمة حظر السفر.

٢-٣-٢ وأفضل مثال على ذلك هو قرار عدد من البلدان معاقبة جنوب أفريقيا على مبادرتها إلى الإبلاغ عن السلالات/ المتحورات الجديدة لفيروس كورونا بالرغم من أنه كان معروفا أن المتحور لم ينشأ في جنوب أفريقيا، علما بأنه كانت هناك أدلة على انتشار المتحور في أجزاء أخرى من العالم وظهوره على أفراد لم يكونوا على اتصال ولا على سفر في جنوبي القارة الأفريقية. وهذا يعني أن المتحور كان قد انتشر بين الأفراد في تلك البلدان. وثمة أدلة تشير بوضوح إلى أنه ببلوغ وقت اكتشاف تلك المتحورات، تكون قد انتشرت بالفعل على الصعيد العالمي.

٢-٣-٣ وبدلا من فرض حظر السفر، لابد للأسرة العالمية أن تشجع العلماء وسلطات الصحة العامة على تبادل البيانات في الوقت المناسب وبشفافية بهدف تحذير المجتمع الدولي من تطور الفيروس. وينبغي القيام بذلك بما يتوافق مع اللوائح الصحية الدولية (٢٠٠٥). ويجب أن يظهر المجتمع الدولي الالتزام والدعم الحقيقي للبلدان التي تقوم بالدور الواجب في تبادل المعلومات على الفور وبشفافية.

٢-٣-٤ كذلك فإن حظر السفر الذي يفرض على بعض البلدان التي تظهر فيها المتحورات الجديدة والتبعات الاقتصادية المترتبة على ذلك قد يثني تلك البلدان عن الكشف عن وجود متحورات جديدة في المستقبل.

٢-٣-٥ وقد تكون للجائحة آثار أقل ضررا على الطيران والاقتصادات الوطنية إذا ما اتخذت كافة القرارات على أساس المبادئ والأدلة العلمية وتقييم المخاطر السليم.

٢-٤ أحكام الملحق التاسع

٢-٤-١ وحتى إذا كشف تقييم المخاطر عن ضرورة فرض حظر على تسيير رحلات على طرق جوية معينة، ينبغي النظر بجدية في أحكام التوصية رقم ٢-٤-١ في الملحق التاسع التي تنص على ما يلي:

> "في الحالات التي ينظر فيها في تعليق خدمات النقل الجوي في ظروف استثنائية لأسباب تتعلق بالصحة العامة، ينبغي للدول المتعاقدة أن تتشاور أولا مع منظمة الصحة العالمية ومع السلطة المسؤولة عن الصحة في الدولة التي يوجد بها المرض قبل اتخاذ أي قرار بشأن تعليق خدمات النقل الجوي."

٢-٤-٢ من الواضح أنه تم تجاهل هذه التوصية عند فرض الحظر على الرحلات القادمة من جنوبي القارة الأفريقية.

٢-٤-٣ ومع مراعاة التأثيرات الضارة لحظر السفر كما هو مبين في ورقة العمل هذه، فإننا نحث الجمعية العمومية على أن تطلب من الإيكاو ترقية التوصية رقم ٢-٤-١ لتصبح قاعدة.

٣- الخلاصة

٣-١ تظل هناك أهمية كبيرة للتعاون على الصعيد الوطني والعالمي لمكافحة الأمراض المعدية.

٣-٢ وثمة حاجة إلى التنسيق بين منظمة الطيران المدني الدولي ومنظمة الصحة العالمية على الصعيد العالمي لضمان تزويد الدول بالتوجيهات المتسقة.

٣-٣ قد تكون للجائحة آثار أقل ضررا على الطيران والاقتصادات الوطنية إذا ما اتخذت كافة القرارات على أساس المبادئ والأدلة العلمية وتقييم المخاطر السليم.

٣-٤ من شأن ترقية التوصية ٢-٤-١ إلى قاعدة أن تضمن التشاور مع منظمة الصحة العالمية والدول المتأثرة بالقرار عندما يكشف تقييم المخاطر عن ضرورة فرض حظر تسيير رحلات على طرق جوية معينة.

٤- الإجراء

٤-١ الجمعية العمومية مدعوة إلى اتخاذ الإجراءات المقترحة في الموجز التنفيذي.

— انتهى —