

Distr.: General
9 August 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والستون

البند ٦٩ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز وحماية حقوق الإنسان:

حالات حقوق الإنسان وتقارير المقرر والممثلين الخاصين

الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير الأولي المقدم من جوي إزيلو، المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٨.

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال

موجز

هذا التقرير السنوي مقدم إلى الجمعية العامة وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٨، ويغطي الفترة من ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ إلى ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

* A/65/150.



وينقسم التقرير إلى ثلاثة فروع رئيسية، وهي كما يلي: مقدمة، وموجز الخطوط العريضة للأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة خلال الفترة المشمولة بالتقرير، ومناقشة مواضيعية بشأن منع الاتجار بالأشخاص تتضمن تحليلاً لمختلف جوانب التدابير الرامية إلى منع الاتجار بالأشخاص، مسلطاً الضوء على أهمية المشاركة الفعلية للأشخاص المتجر بهم في تصميم هذه التدابير وتنفيذها. ويناقش التقرير أيضاً مسألة إقامة شراكات مبتكرة بين القطاعين العام والخاص لمنع الاتجار بالأشخاص، ويسلط الضوء عما يتسم به جمع بيانات دقيقة عن الاتجار من أهمية كبيرة، فضلاً عن رصد تدابير المنع وتقييمها، لضمان فعاليتها. وفي الختام، تقدم المقررة الخاصة توصيات إلى الدول بشأن تحديد الجهود المطلوبة لمنع الاتجار بالأشخاص وتنفيذها.

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٤	.....	ثانيا - أنشطة المقررة الخاصة
٦	.....	ثالثا - تحليل مواضيعي - منع الاتجار بالأشخاص
٦	.....	ألف - مقدمة
٦	.....	باء - منع الاتجار بالأشخاص - النظرية والتطبيق
٢٣	.....	جيم - مشاركة الأشخاص المتَّجر بهم في وضع استراتيجيات المنع
٢٤	.....	دال - الشراكات بين القطاعين العام والخاص لمنع الاتجار بالأشخاص
٢٦	.....	هاء - أهمية المنهجيات
٢٧	.....	واو - الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة

١ - هذا التقرير هو التقرير الثاني الذي تقدمه إلى الجمعية العامة المقررة الخاصة الحالية المعنية بالابتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٨. ويبرز التقرير الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة في الفترة من ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ إلى ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، بما في ذلك الزيارة القطرية التي أجرتها إلى مصر في نيسان/أبريل. والموضوع الرئيسي الذي يركز عليه هذا التقرير هو منع الاتجار بالأشخاص.

ثانيا - أنشطة المقررة الخاصة

٢ - في ما يتعلق بالأنشطة التي نفذت في الفترة من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ إلى شباط/فبراير ٢٠١٠، تشير المقررة الخاصة إلى تقريرها السابق المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الرابعة عشرة (A/HRC/14/32). ويرد أدناه بيان موجز عن الأنشطة التي اضطلعت بها خلال الفترة من ١ آذار/مارس ٢٠١٠ إلى ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

المشاركة في المؤتمرات والمشاورات

٣ - في ٢٢ و ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٠، شاركت المقررة الخاصة في منتدى الدوحة التأسيسي لإطلاق المبادرة العربية لمكافحة الاتجار بالأشخاص، حيث قدمت ورقة عن التوقعات فيما يتصل بالتزام الدول العربية بالاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الاتجار بالأشخاص.

٤ - وفي ٢٧ و ٢٨ أيار/مايو، شاركت المقررة الخاصة في ندوة مدتها يومان بشأن اتباع نهج يراعي حقوق الإنسان في مكافحة الاتجار بالأشخاص وتنفيذ المبادئ التوجيهية الموصى بها في ما يتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالأشخاص (انظر E/2002/68/Add.1)، وهي ندوة نظمتها مكتب مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، عملا بالقرار ٣/١١ لمجلس حقوق الإنسان.

٥ - وفي ٣١ أيار/مايو و ١ حزيران/يونيه ٢٠١٠، شاركت المقررة الخاصة في جلسة نقاش تناولت الاتجار بالأشخاص واستغلالهم وممارسة العنف ضدهم، في مؤتمر عن حقوق الإنسان والهجرة: أعمال نهج قائم على حقوق الإنسان لحماية المهاجرين واللاجئين وطالبي اللجوء، نظمتها وزارة داخلية البرتغال ومجلس أوروبا، وحضره ممثل عن مكتب المفوضة السامية لحقوق الإنسان.

٦ - وفي ٢ حزيران/يونيه، شاركت المقررة الخاصة في حدث خاص بشأن إسماع صوت ضحايا الاتجار بالأشخاص والناجين منه، نُظم أثناء الدورة الرابعة عشرة لمجلس حقوق الإنسان. وفي ٣ حزيران/يونيه، قدمت إلى المجلس تقريرها الذي ركز على التعاون على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي للترويج لاعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في مكافحة الاتجار بالأشخاص. وفي اليوم نفسه، شاركت المقررة الخاصة في جلسة نقاش عقدت في لقاء جانبي نظمه التحالف العالمي لمكافحة الاتجار بالنساء بشأن تنفيذ نهج للتصدي للاتجار بالأشخاص محوراً ضحايا الاتجار.

٧ - وفي ٢٨ حزيران/يونيه، أُلقت المقررة الخاصة، في المؤتمر الدولي لمكافحة الاتجار بالنساء المهاجرات، الذي نظّمته اللجنة الوطنية الكورية لحقوق الإنسان في سيول، كلمة رئيسية بشأن حالة الاتجار بالنساء المهاجرات في جميع أنحاء العالم ودور المجتمع الدولي في هذا الشأن.

٨ - وفي الفترة من ٣٠ حزيران/يونيه إلى ٢ تموز/يوليه، حضرت المقررة الخاصة الاجتماع السنوي السابع عشر للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، الذي عقد في مقر المفوضية السامية لحقوق الإنسان في جنيف.

٩ - وفي ٦ و ٧ تموز/يوليه، شاركت المقررة الخاصة في المؤتمر والكونغرس الدوليين للأعضاء في التحالف العالمي لمكافحة الاتجار بالأشخاص، المعقودين في بانكوك، تايلند. وتكلمت بصفتها عضواً في فريق مناقشة بشأن موضوع استراتيجيات الأمم المتحدة في مجال الدعوة، وعقدت جلسة مشاورات غير رسمية مع المشاركين حول موضوع منع الاتجار بالأشخاص.

الزيارات القطرية

١٠ - زارت المقررة الخاصة مصر في الفترة من ١١ إلى ٢١ نيسان/أبريل، بناء على دعوة من الحكومة. وقد قُدمت إلى مجلس حقوق الإنسان، في دورته الرابعة عشرة، المذكرة الأولية المتعلقة بهذه الزيارة، التي تحدد استنتاجات المقررة الخاصة وتوصياتها الأولية (A/HRC/14/32/Add.5). وسيُقدم تقرير واف عن الزيارة إلى المجلس في دورته السابعة عشرة التي ستعقد في عام ٢٠١١.

الأنشطة المزمعة

١١ - تعتزم المقررة الخاصة القيام بزيارات قطرية إلى الأرجنتين وأوروغواي في أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

ثالثاً - تحليل مواضيعي - منع الاتجار بالأشخاص

ألف - مقدمة

١٢ - يركز هذا التقرير على موضوع منع الاتجار بالأشخاص، الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من الإطار الشامل لمكافحة هذا النوع من الاتجار واستتصاله. وعلى الرغم من أن الاهتمام المتزايد بمسائل الاتجار في السنوات الأخيرة أدى إلى تنظيم العديد من المبادرات والبرامج الرامية إلى منع الاتجار بالأشخاص، فإن هناك مخاوف من أن يؤدي بعضها إلى انتهاكات حقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم، وخاصة عندما لا تكون هذه المبادرات مستندة في تصميمها إلى بيانات وأدلة دقيقة، أو عندما لا تخضع آثارها أو فعاليتها للرصد والتقييم عن كثب.

١٣ - وفي ضوء هذه المخاوف، يحلل التقرير مختلف الجوانب المتعلقة باتخاذ تدابير لمنع الاتجار، مثل معالجة الأسباب الجذرية للاتجار بالأشخاص، والحد من الطلب على العمالة والخدمات على أساس الاستغلال، وتشجيع الهجرة الآمنة والتوعية بالمخاطر التي ينطوي عليها الاتجار.

١٤ - الجدير بالذكر، بادئ ذي بدء، أن الأمثلة والممارسات المذكورة في التقرير ليست حصرية، وهي مستمدة من الزيارات القطرية السابقة للمقررة الخاصة ومن مشاركتها في مختلف الاجتماعات والمؤتمرات. وتعرب المقررة الخاصة عن تقديرها للمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية لما أسهمت به من مدخلات قيمة في إعداد هذا التقرير.

باء - منع الاتجار بالأشخاص - النظرية والتطبيق

١٥ - باعتبارها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، تعهدت الدول الأعضاء بتعزيز احترام ومراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية على الصعيد العالمي. ويشكل هذا الأمر، في ما يتعلق بمكافحة الاتجار بالأشخاص، نقطة انطلاق أساسية تتطلب من الاهتمام أكثر مما تحظى به في الوقت الحالي، إذ إن انتهاكات حقوق الإنسان هي على حد سواء أحد أسباب الاتجار بالأشخاص وإحدى نتائجه (E/2002/68/Add.1، المبدأ التوجيهي ١). فلا بد، لذلك، من كفالة احترام حقوق الإنسان للجميع، لا من حيث كونه هدفاً في حد ذاته، بل ومن حيث كونه وسيلة لمنع الاتجار بالأشخاص، مع وضع حقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم في صدارة كل الجهود المبذولة لمنع الاتجار.

١٦ - وفي سياق وضع استراتيجيات فعالة لمكافحة الاتجار بالأشخاص، دعت المقررة الخاصة باستمرار إلى وجوب أن تقوم هذه الاستراتيجيات على خمسة مبادئ (الحماية

والمقاضاة والعقاب والمنع وتعزيز التعاون الدولي) وثلاثة أسس (إنصاف الضحايا وإعادة تأهيلهم/تعافيهم وإعادة إدماجهم في المجتمع للاضطلاع بدور بناء فيه) (A/HRC/10/16 و Corr.1). وللمنع أهمية بالغة في كفالة ألا تحدث جريمة الاتجار أساسا. وعلى الرغم من أهمية الجهود المبذولة لمكافحة الاتجار، فقد تركزت هذه الجهود، إلى حد بعيد، في اتباع نهج يقوم على ملاحظة ظهور "أعراض محددة"، إذ لا يتم البحث عن حلول إلا بعد حدوث مشاكل معينة^(١). ويترتب على ذلك أن الموارد والجهود توظف في كثير من الحالات في ملاحقة المتجرين أو في وضع برامج لمساعدة الناجين من الاتجار، وتُهمل مسألة وضع تدابير منع شاملة ومنهجية وتنفيذها.

١٧ - ولدى دراسة ما يستتبعه "منع" الاتجار بالأشخاص من أمور، يتضح أن من المفيد أن يعاد النظر في الإطار القانوني والمعايير المتعلقة بمكافحة الاتجار بالأشخاص. إن أحد الأهداف الأساسية لبروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال وقمعه والمعاقبة عليه، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (بروتوكول باليرمو)، هو منع ومكافحة الاتجار بالأشخاص، مع إيلاء اهتمام خاص للنساء والأطفال. ولتحقيق هذه الغاية، يتعين على الدول الأطراف أن تتخذ تدابير من قبيل القيام بحملات في مجالات البحوث والمعلومات ووسائل الإعلام، ومبادرات في الميدان الاجتماعي والاقتصادي لمنع الاتجار بالأشخاص ومكافحته. وتنص المادة ٩ من بروتوكول باليرمو على أن تعتمد الدول الأطراف أو تعزز تدابير متنوعة لتخفيف وطأة العوامل التي تجعل الأشخاص، ولا سيما النساء والأطفال، ضعفاء أمام الاتجار، كالفقر والتخلف وانعدام تكافؤ الفرص، وللحد من الطلب الذي يعد حافزا لجميع أشكال استغلال الأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، التي تفضي إلى الاتجار بهم.

١٨ - وهذه الأحكام تنص بوضوح على ضرورة أن تتناول تدابير المنع، على حد سواء، عوامل العرض وعوامل الطلب التي تقود إلى الاتجار بالأشخاص. وفي هذا الصدد، فإن المبدأ ٧ من المبادئ التوجيهية الموصى بها بشأن حقوق الإنسان والاتجار بالأشخاص، الصادرة عن مكتب مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في تموز/يوليه ٢٠٠٢ (E/2002/68/Add.1)، يقدم مزيدا من التوجيهات في هذا الصدد. ويمكن تصنيف تدابير المنع الرئيسية التي يوصى بها المبدأ ٧ على النحو التالي:

(١) منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، عكس مسار الاتجار: الاتجار بالأطفال في شرق وجنوب شرق آسيا (٢٠٠٩)، متاح على الموقع www.unicef.org/eapro/Unicef_EA_SEA_Trafficking_Report_Aug_2009_low_res.pdf

(أ) معالجة الأسباب الجذرية للاتجار بالأشخاص، ومنها الفقر، والافتقار إلى التعليم، والتمييز الذي يمارس ضد المرأة وسائر الفئات المحرومة تقليدياً، وذلك بهدف الحد من عوامل التعرض للاتجار؛

(ب) معالجة الطلب على خدمات الاستغلال الجنسي التجاري والعمل الاستغلالي؛

(ج) زيادة فرص الهجرة القانونية للعمل المربح غير الاستغلالي؛

(د) رفع مستوى الوعي بالمخاطر المرتبطة بالاتجار؛

(هـ) تعزيز قدرة وكالات إنفاذ القانون على اعتقال المتجرين بالأشخاص ومحاكمتهم.

١٩ - ويمكن أن يستشف من هذا المبدأ التوجيهي ضرورة أن تعالج عوامل العرض والطلب على السواء، لمنع الاتجار غير المشروع، على الرغم من أن جهود المنع قد ينظر إليها في كثير من الحالات بأنها مسؤولية البلدان المصدر. إن الاتجار بالأشخاص عملية دينامية وناجمة عن مجموعة معقدة ومتشابكة من عوامل "الدفع" و"الجذب". ولذلك، فإن منع الاتجار بالأشخاص يتطلب جهوداً متضافرة وتعاونية حقاً من جانب جميع بلدان المنشأ والعبور والوجهة النهائية.

٢٠ - وهذا التقرير لا يركز على مقاضاة المتجرين من حيث كونها وسيلة من وسائل المنع، وإن كانت المقررة الخاصة تقر بأنها عنصر أساسي في مكافحة الاتجار بالأشخاص، ويمكن أن يكون لها دور هام في منع الاتجار، بفضل ما تنطوي عليه من مقومات الردع. غير أن ثمة تقارير متزايدة تشير إلى أن التركيز المفرط على الملاحقة القضائية وإنفاذ القانون قد يؤثر سلباً على حقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم، وهو ما لوحظ في بعض الدول التي يعالج فيها الاتجار بالأشخاص عن طريق تجريم البغاء أو حظره. من ذلك مثلاً، أن من نتائج القوانين التي تحظر استخدام الأشخاص لغرض الدعارة، أن النساء والفتيات اللاتي يتجرن بهن لأغراض الاستغلال الجنسي التجاري كثيراً ما يقبض عليهن وتوجه لهن تهمة التحريض على الدعارة^(٢). وقد قامت إحدى المنظمات غير الحكومية بتوثيق عدة قضايا في الولايات المتحدة تم فيها اعتقال ضحايا "الاتجار بالقصر على المستوى المحلي لأغراض الجنس" على يد ضباط إنفاذ القانون، وحوكم هؤلاء الضحايا وجرموا وأصبحوا مرة أخرى ضحايا بفعل النظام القضائي. وفي إحدى القضايا، أُلقت الشرطة في لاس فيغاس القبض على فتاة تبلغ من العمر

(٢) التحالف العالمي لمكافحة الاتجار بالنساء، (2007) *Collateral Damage*، متاح على الموقع www.gaatw.org.

١٢ عاما كان رجل قد أخذها في شاحنة ليمارس الجنس معها، وفي الوقت ذاته لم تستطع الشرطة تحديد مكان الرجل والقبض عليه^(٣). فيجب أيضا الاعتراف بأن الآثار الناجمة عن مقاضاة المتجرين، لغرض ردعهم، محدودة، بسبب الطبيعة المعقدة لهذه الجريمة التي تجعل التوصل فعلا إلى محاكمة المتجرين بالأشخاص وإدانتهم أمرا صعبا. ولهذا الأسباب ينبغي ألا يعتمد نهج إنفاذ القانون حصرا وسيلة لمنع الاتجار. وترى المقررة الخاصة أن التدابير المتخذة لمنع الاتجار لن تكون فعالة أو مستدامة ما لم تعالج العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الأساسية التي تولد البيئة المواتية للاتجار. من خلال هذه العدسة، يلقي هذا التقرير الضوء على تدابير المنع المتخذة لمعالجة العوامل القوية والمعقدة الكامنة وراء سلسلة متصلة من مظاهر العرض والطلب، التي تزيد من إمكانيات التعرض للاتجار.

معالجة الأسباب العميقة للاتجار بالأشخاص

٢١ - يجب أن تعالج الاستراتيجيات الرامية إلى منع الاتجار بالأشخاص العوامل الكامنة التي تجعل الناس معرضين للاتجار، كالفقر، وعدم توفر فرص العمل، والتمييز الجنسي، وعدم المساواة، والقوانين والسياسات التي تقيد الهجرة، والحرب وحالات النزاع. والأسباب العميقة للاتجار بالأشخاص وللهجرة يتداخل بعضها ببعض إلى حد كبير، لذا كان من المهم فهم الدوافع الكامنة وراء قرار الناس مغادرة ديارهم. ففي حالات كثيرة، يغادر الناس ديارهم بحثا عن الحماية وعن الفرص. إذ توحى الأدلة بأن أكثر من ثلاثة أرباع المهاجرين على الصعيد الدولي ينتقلون إلى بلد بمستوى في التنمية البشرية أعلى من بلد المنشأ وذلك بقصد تحسين معيشتهم^(٤). كما يغادر ملايين الناس مكان منشأهم إما في الداخل أو عبر الحدود الدولية، بسبب انعدام الأمن وبسبب النزاع. وهذا ما يشير إلى أن الأسباب العميقة للهجرة والاتجار بالأشخاص في عدد كبير من الحالات يمكن عزوها لإخفاق الدول في ضمان حقوق الإنسان الأساسية لجميع الأفراد الواقعين في ولايتها القضائية.

٢٢ - ومن المعترف به أن النساء هن المجموعة المتأثرة بوجه خاص بهذا الإخفاق. وفي هذا الصدد، من المهم والملائم في هذا الوقت الإشارة إلى التزامات الدول بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية ولا سيما الهدف ١ (القضاء على الفقر المدقع والجوع)، والهدف ٢ (توفير التعليم الأساسي للجميع)، والهدف ٣ (تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة). وفي حين

(٣) Linda A. Smith, Samantha Healy Vardaman and Melissa A. Snow, "The national report on domestic minor sex trafficking: America's prostituted children", (Shared Hope International, 2009) متاح على الموقع www.sharedhope.org.

(٤) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.09.III.B.1.

أن معدل الفقر قد انخفض عموماً إلى حد ما، لا يزال من الضروري بالنسبة لبعض المناطق، كجنوب الصحراء الكبرى في أفريقيا وغرب آسيا وأجزاء من أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، أن تحرز تقدماً نحو تحقيق غايات ٢٠١٥ المتعلقة بالقضاء على الفقر^(٥). ولا يزال التمييز القائم على أساس الجنس مستحكماً كما يضع الفقر الفتيات موضع غبن واضح من حيث التعليم. وكذلك لا يزال يُدفع بالنساء إلى حد كبير إلى العمالة المؤقتة أو غير الرسمية بضمان اجتماعي واستحقاقات اجتماعية ضئيلة أو بدونها على الإطلاق. وهذا الإخفاق في توفير فرص متكافئة عادلة للنساء للتعليم والعمل إنما يشجع على تأنيث الفقر. وهذا، بدوره، يجبر النساء على مغادرة بيوتهن بحثاً عن فرص أفضل، مما يسفر عن تأنيث الهجرة.

٢٣ - وفي هذه العملية، تزيد القوة الحركية للعولمة وتحرير التجارة من حدة تأنيث الفقر والهجرة. إذ يشير عدد من التقارير إلى أن تدابير التكيف الهيكلي التي تفرضها المؤسسات المالية العالمية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي إنما تزيد من الفقر والبطالة وعدم المساواة ودرجة انعدام الأمن في بلدان كثيرة. بل وفي حالات كثيرة، تصيب هذه الآثار السيئة المرأة، بالنظر إلى أن التكيف الهيكلي غالباً ما ينطوي على خصخصة القطاع العام، الأمر الذي يحد الوصول إلى الخدمات الاجتماعية الذي يمكن أن تعتمد عليها المرأة. كما أن تحرير التجارة قد يسفر أيضاً عن واردات رخيصة إلى درجة أن بعض الصناعات التي تُغلب فيها عدد النساء، كالزراعة والنسيج، قد لا تكون قادرة على البقاء وتسبب خسارة في عمالة المرأة. هذه الآثار جميعها تساهم في خلق عوامل "دفع" قوية بالنسبة للمرأة كي تهجر بحثاً عن العمل خارج بلدان المنشأ، حتى لو تعرضت لخطر الاعتداء والاستغلال والاتجار.

٢٤ - والسؤال التالي إذن هو ما الذي يسهم في الاتجار، على نقيض الهجرة غير الاستغلالية. فمن المهم إدراك أنه يوجد فروق حساسة بين الاتجار والهجرة من حيث الوسائل المستخدمة والغايات المقصودة بالنسبة لحركة الناس. وتعريف "الاتجار بالأشخاص" بموجب الفقرة (أ) من المادة ٣ من بروتوكول باليرمو يجعل من الواضح أن الأشخاص المتاجر بهم هم مخدوعون أو مجبرون (بالفعل أو بالتهديد) على الانتقال بغرض الاستغلال. وهكذا، وفي حين أن الاتجار بالأشخاص والهجرة يشتركان في ذات "الحيز الذي تشغله الهجرة" بالنظر إلى أن كليهما يتعلقان بحركة الناس، فإن الاتجار بالأشخاص يستتبع الحركة بواسطة وسائل الغش والإكراه بقصد الاستغلال. وعلى ضوء هذه العوامل، تلاحظ المقررة الخاصة أن هناك صلة سببية متينة بين سياسات الهجرة التقييدية وبين الاتجار بالأشخاص. وعلى النقيض من تحرير التجارة، فإن سياسات الهجرة قد أصبحت تقييدية بشكل مطرد، ولا سيما بالنسبة

(٥) المرجع نفسه، رقم المبيع E.10.I.7.

للأشخاص ذوي المهارات المتدنية، رغم الطلب على عمالهم في الكثير من البلدان الصناعية. وفي حين أن عددا من الدول قد استخدمت ضوابط للهجرة وتدابير أمنية على الحدود كرد على عمليات تهريب الأشخاص والاتجار بهم، فإن هذه التدابير غالبا ما تؤدي إلى عكس المقصود، بالنظر إلى أن الكثير من المهاجرين المحتملين لا يرتدع بها ويعتمدون على الوسطاء لتسهيل دخولهم إلى بلدان المقصد من خلال أقدية سرية وغير رسمية. وفي حالات كثيرة، يقرر الناس مغادرة ديارهم لا بمحض اختيارهم، ولكن بسبب الرغبة في البقاء على قيد الحياة هربا من الانتهاكات الخطيرة التي تتعرض لها حقوقهم الإنسانية. ورغبة الناس في الحركة بأي ثمن تخلق أحوالا سوقية مريحة بالنسبة للمتاجرين بالأشخاص كما تزيد من تعرض المهاجرين لخطر المتاجرين بالأشخاص.

٢٥ - ومن المجدي، كذلك، أن يُدخل في الحسبان أثر التقدم المحرز في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، الذي أسهم في تنوع أساليب عمل المتاجرين بالأشخاص. وعلى وجه الخصوص، أخذ المتاجرون بالأشخاص يستخدمون باطراد طرقا جديدة للاتصال على الإنترنت، مما فيها وضع إعلانات على الإنترنت وفي غرف المحادثة، وذلك لاستدراج الأشخاص بقصد استغلالهم. كما أن الإنترنت توسع من أشكال الاستغلال التي من أجلها يتاجر بالأشخاص (انظر A/HRC/12/23)، على نحو ما شوهد من ازدياد في صور الأطفال الإباحية على الإنترنت. وصناعة إرسال زوجات حسب الطلب بالبريد^(٦).

٢٦ - وهكذا، فإن تحليلا مقتضيا لبعض الأسباب العميقة للاتجار بالأشخاص يبين أن هناك مجموعة واسعة من العوامل الفاعلة المتضاربة. وأن عاملا وحيدا "كالفقر"، أو "التمييز بين الجنسين"، أو "عدم توفر فرص العمل"، لا يقود في حد ذاته بالضرورة إلى الاتجار بالأشخاص؛ بل إن مجموعة عوامل متعددة هي التي تعرض بعض الأفراد لأخطار عالية بأن يكونوا موضوع الاتجار. وهكذا، أيضا، فإن التدابير الرامية إلى معالجة الأسباب العميقة للاتجار بالأشخاص ينبغي أن تستند إلى إدراك أن الاتجار بالأشخاص سببه عدم توفر الحماية الوافية لحقوق الإنسان، كالتحرر من التمييز، والحق في العمل، والحق في مستوى كاف من المعيشة، وحرية الحركة. وعلى سبيل المثال، تدعو اليونيسيف إلى إنشاء نظام شامل لحماية الأطفال، بدلا من اتخاذ تدابير تركز بشكل ضيق على الاتجار بالأشخاص. وتعزز اليونيسيف، في نهجها القائم على "بناء النظم"، التحول نحو بناء وتعزيز نظام الرعاية الاجتماعية، وتغيير السلوك الاجتماعي، وتحسين النظام القانوني والعدالة من أجل حماية

(٦) انظر مشروع بوبي، طلبات الذكور بالبريد: صناعة تقدم الزوجات بالبريد والاتجار بالنساء بغرض الاستغلال الجنسي وفي العمل (٢٠٠٩). متاح على الإنترنت على الموقع

.www.eaues4women.uk/Documents/Recent-reports/male-ordered.pdf

الأطفال بطريقة كلية، استنادا إلى المبادئ المنصوص عليها في اتفاقية حقوق الطفل^(٧). ويمكن تقديم هذا النهج للمجموعات الأخرى التي تتعرض لخطر أعلى من حيث الاتجار بالأشخاص، كالنساء أو الأقليات الاثنية، كي يتسنى اتخاذ تدابير وقائية لحماية حقوق الإنسان لضحايا الاتجار المحتملين بطريقة شاملة، بدلا من التركيز على التخفيف من آثار عامل واحد. وانسجاما مع هذا النهج، ترحب المقررة الخاصة باعتماد الجمعية العامة مؤخرا خطة عمل الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الاتجار بالأشخاص (القرار ٦٤/٢٩٣)، التي تؤكد فيها الدول الأعضاء التزامها باعتماد وتنفيذ سياسات وبرامج شاملة على المستوى الوطني لمنع الاتجار بالأشخاص وفقا للسياسات والبرامج ذات الصلة المتعلقة بالهجرة والتعليم والعمالة والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ومنع الجريمة.

٢٧ - ويمكن توضيح الحاجة إلى نهج "بناء النظم" هذا عن طريق الخبرات المتوفرة لدى برامج الحد من الفقر. ففي حين أن هذه البرامج يمكن أن تُنفذ في كثير من الحالات كتدابير وقائية، فإن التجربة تُوحى بأن زيادة التمكين الاقتصادي وحدها لا تُحد بالضرورة من الاتجار بالأشخاص^(٧). وفي هذا الصدد، تُشدد منظمة العمل الدولية على أهمية القيام بمجموعة أعمال في حزمة واحدة، حيث يتم الجمع بين تدابير مثل أنشطة تمويل المشاريع الصغيرة وغيرها من الأنشطة المدرة للدخل وبين التدابير المتخذة لمعالجة العوامل الأخرى التي تخلق ظروف تجعل الناس معرضين للاتجار^(٨). ومشروع منظمة العمل الدولية لمكافحة الاتجار بالأطفال والنساء في منطقة ميكونج الكبرى دون الإقليمية (TICW) هو مثال جيد على كيفية دمج مختلف العمليات في حزمة واحدة والتخفيف بنجاح من إمكانيات التعرض للاتجار بالأشخاص. ففي هذا المشروع، جمعت منظمة العمل الدولية بين مشاطرة المعلومات، وبناء القدرات، ورفع الوعي، وحملات الاتصال، وتقديم المساعدة المباشرة من خلال إيجاد العمالة، والتدريب على المهارات الحرفية، وخطط دعم التعليم وعمليات تقديم ائتمانات صغيرة، ولا سيما تلك التي تستهدف النساء والأطفال وأسرههم المعرضين للخطر.

٢٨ - وينبغي أيضا أن تستهدف برامج الوقاية من الناحية الاستراتيجية الأفراد المعرضين بوجه خاص لخطر الاتجار بهم. وهذا يتطلب في الأساس تقييما سابقا واعيا للصفات البارزة

(٧) "الاتجار بالأطفال لأغراض جنسية" (End child prostitution, child pornography and trafficking of children for sexual purposes, 2008) متاح على الموقع www.ecpat.net.

(٨) منظمة العمل الدولية، التصدي للتحدي: ممارسات مجرّبة لمنع الاتجار بالبشر في منطقة الميكونج الكبرى الفرعية، (جنيف، ٢٠٠٨).

في الأفراد الذين تعرضوا للاجتار من مجتمع معين وذلك لفهم أسباب تعرضهم للاجتار^(٩). وتثبت تجربة مشروع الأمم المتحدة المشترك بين الوكالات المتعلق بالاجتار بالأشخاص (UNIAP) في جنوب شرق آسيا أن البحث في الظروف التي تم فيها الاجتار بالأشخاص هو أمر حساس، لأنه الأسلوب الأهم الذي تُجمع بموجبه الأدلة بشأن تجارب الأشخاص المتجر بهم الذي يمكن بواسطته بناء استراتيجيات المنع على أساس الأدلة، بدلا من بنائها على التخمين أو التحامل، وفي تقييم احتياجات إحدى القرى في لاوس الذي قام به مشروع الأمم المتحدة المشترك بين الوكالات الأنف الذكر ما يُعزز هذه النقطة. فهذه القرية كانت قد استهدفت بادئ ذي بدء ليطمئئنها تنفيذ مشروع لتمويل المؤسسات الصغيرة لمنع الاجتار بالأشخاص، مع مراعاة بعض عوامل الخطر. ومن هذه العوامل أن هذه القرية هي من أفقر المناطق، ويقطنها سكان من أقلية الهيمونغ الإثنية المحدود التي تقل فيها وسائل الوصول إلى التعليم وينخفض معدل الإلمام بالقراءة والكتابة. بيد أن تحليل الاحتياجات كشف عن أن خطر التعرض للاجتار كان منخفضا، بالنظر إلى كون القرية بعيدة عن الطريق الرئيسية ولأن المعروف عن المتاجرين أنهم غير نشطين في هذه المنطقة. وعلاوة على ذلك، فإنه لم يكن لدى السكان الكثير من المطامح أو الرغبة في البحث عن طراز آخر للحياة. وهكذا، ورغم أن الجهات المانحة كانت حريصة على استثمار الموارد في هذا المشروع بغرض منع الاجتار بالأشخاص، فإن هذا لم يكن ليحقق إلا القليل من ناحية منع الاجتار بالأشخاص، بالنظر إلى أن المشروع لم يكن يستهدف استراتيجيا سكانا معرضين للاجتار.

منع الاجتار بالأشخاص عن طريق منع "الطلب" عليه

٢٩ - يلاحظ المبدأ التوجيهي ٧ من المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها أن الاستراتيجيات الرامية إلى منع الاجتار بالأشخاص ينبغي أن تعالج الطلب على الاجتار من حيث كونه سببا رئيسيا لحدوث الاجتار. وهكذا، وبالإضافة إلى الجانب المتعلق بالعرض، فإن الطلب على خدمات الاستغلال الجنسي التجاري والاستغلال في العمل يحتاج أيضا إلى معالجة كأحد الأسباب الرئيسية للاجتار بالأشخاص.

٣٠ - أما الطلب على خدمات الأشخاص المتجر بهم أو على السلع التي يشتركون في إنتاجها فقد يأتي من عدة مصادر، منها ما يلي:

(٩) مكتب الأمم المتحدة لمنع المخدرات والجريمة، مدخل إلى الاجتار بالبشر: إمكانية التعرض له والآثار المترتبة عليه والإجراءات اللازمة (فيينا، ٢٠٠٨).

- (أ) المتجرون بالأشخاص والآخرون الذين يهدفون إلى كسب المال عن طريق الشخص المتجر به؛
- (ب) الأفراد الذين يدفعون عن علم أو جهل مقابل خدماتهم أو منتجاتهم؛
- (ج) رب العمل الذي يريد عاملا طيعا أو خنوعا على وجه التحديد؛
- (د) الأعمال التجارية التي تشتري الخدمات أو المنتجات من شركات أخرى (أي 'سلسلة توريد').

٣١ - والطلب على الخدمات يُفسَّر أحيانا على أنه يعني أساسا اللجوء إلى السوق بحثا عن الجنس التجاري، حيث تمثل النساء والفتيات المتجر بهن نسبة عالية من المتورطين في توفير الجنس التجاري، ويأتي الطلب أساسا من الرجال الراشدين والصبيان المراهقين المتقدمين قليلا في السن. بيد أن الصبيان وبعض الرجال الراشدين يتعرضون لهم أيضا للتجار لهذا الغرض. والتقديرات التي تقدمها المنظمات الدولية بشأن نسب الأشخاص الذين يتاجر بهم كمي يستغلوا في البغاء مقابل الذين يتاجر بهم من أجل أغراض أخرى هي تقديرات متفاوتة، حيث تفيد تقديرات منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٥ بأن أكبر نسبة من الأشخاص يتاجر بهم لأغراض غير غرض الاستغلال في البغاء^(١٠)؛ وحيث تفيد تقديرات مكتب الأمم المتحدة لمنع المخدرات والجريمة في تقريره العالمي لعام ٢٠٠٩ بأن أكثرية الأشخاص يتاجر بهم لأغراض جنسية^(١١).

٣٢ - وحتى الآن، كانت حالة الاتجار لأغراض جنسية هي فقط الحالة التي دعا فيها بعض الناشطين إلى فرض حظر شامل على النشاط الذي تورط فيه الأشخاص المتجر بهم (أي بشأن البغاء/الجنس التجاري). وأما ما إذا كان هذا مناسبا أو فعالا، فهو موضوع قدر كبير من التعليقات والمداوات التي يسودها الانفعال.

٣٣ - فمع العولمة والتغيرات الطارئة على الاتجاهات الديموغرافية في البلدان المتقدمة، ازداد الطلب على اليد العاملة الرخيصة أو المنخفضة المهارة أو النصف ماهرة في مجموعة واسعة من الصناعات، بما فيها الزراعة، وتجهيز الأغذية، والبناء، والصناعات التحويلية، والأعمال المتزلية، والرعاية الصحية في المنازل. وكثيرا ما يُشار إلى هذه الوظائف بأنها وظائف (قدرة، ومهينة، وخطرة)، ولا تُشغل بعمال وطنيين. وهذا ما يؤدي إلى زيادة طلب على العمال

(١٠) منظمة العمل الدولية، التحالف العالمي لمكافحة عمل السخرة: التقرير العالمي بموجب عملية المتابعة لإعلان منظمة العمل الدولية المتعلق بالمبادئ والحقوق الأساسية في مكان العمل، لعام ٢٠٠٥ (جنيف، ٢٠٠٥).

(١١) مكتب الأمم المتحدة لمنع المخدرات والجريمة، "التقرير العالمي عن الاتجار بالأشخاص"، (فيينا، ٢٠٠٩).

المهاجرين، ولو أن هذا لم يُعترف به أو يتجلى في قوانين وسياسات الهجرة في معظم البلدان المتقدمة. كما تدعو الحاجة إلى الاعتراف بالطابع الجنساني للطلب الذي تزيد من حدته الأزمة الاقتصادية الراهنة والعمولة مما أدى إلى إحداث تغييرات في التوزيع الدولي لليد العاملة وللطلب في سوق العمالة. وكما لوحظ بحق، فإن كون الطلب أكبر على النساء والفتيات المتجر بهن، بالنسبة للرجال والصبيان، إنما يحدث إلى حد كبير استجابة لهذه الحقيقة التي يحركها الطلب^(١٢)، ومرة ثانية يسفر تأنيث سوق العمالة عن انخراط الغالبية الساحقة من النساء في القطاع غير الرسمي الذي يتسم بانخفاض الأجور، وبالوظائف العرضية، وأحوال العمل الخطرة، وعدم وجود آليات للمساومة الجماعية. وبناء على ذلك، كانت الحجّة بأن سبب تفضيل النساء في هذا القطاع هو لأنهن يعترن خنوعات، ومُناسبات للأعمال المتكررة البسيطة، ومتوفرات بكثرة، ومحتاجات، ورخيصات الأجور، وطّيعات^(١٣).

٣٤ - ولمعالجة الطلب على خدمات الاستغلال الجنسي التجاري، من المهم أن نُدرِك أن هذا الطلب قائم اجتماعيا. بمعنى أن الرغبة في شراء الجنس غالبا ما تشجعها حاجة الرجال إلى التعريف بأنفسهم اجتماعيا على أنهم "رجال حقيقيون" أو "بالغون"^(١٣). أما صناعة الجنس والترفيه التي يغلب عليها الطابع الأنثوي فهي تقوم على افتراضات إيديولوجية محورها الذكور: وهي أن الخدمات الجنسية هي من حق الذكور إلى حد كبير كما أنها سلعة من السلع؛ وأن مقدمي الخدمات الجنسية بشكل تجاري هم من النساء إلى حد كبير؛ وأن النساء العاملات في البغاء هن أجساد معروضة كالسلع ومهيأة للجنس^(١٢). وتلاحظ المقررة الخاصة أن هناك منظورات متباينة بشأن كيفية معالجة الطلب على خدمات الاستغلال الجنسي التجاري. ففي أحد طرفي الجدل حجة تقول بأن البغاء يرتبط ارتباطا لا انفصام فيه عن الاتجار بالأشخاص وبالتالي لا يمكن منع الاتجار بالبشر بدون الحد من الطلب على البغاء. وعلى أساس هذا النهج، سنّت بعض الدول تشريعات تحرم شراء الخدمات الجنسية أو التماسها، الأمر الذي قيل بأنه قد حد من عدد النساء الأجنبية العاملات في شوارع البغاء بشكل ملموس وبالتالي جعلهن سوقا غير مربحة بالنسبة للاتجار بالأشخاص لأغراض جنسية. وفي الطرف الآخر من الجدل، يميز دعاة "حرية الاختيار" تمييزا واضحا بين المومسات اللواتي يعملن طوعا في صناعة الجنس وبين الأشخاص المتأجر بهن والمرغمين على العمل كمومسات. فهم لا يرون أن إلغاء البغاء هو استراتيجية فعالة للحد من حدوث

(١٢) أمانة الكومنولث، تقرير فريق الخبراء المعني باستراتيجيات مكافحة الاتجار بالنساء والأطفال، أفضل الممارسات (لندن، ٢٠٠٣).

(١٣) منظمة الهجرة الدولية، هل الاتجار بالبشر مدفوع بالطلب؟ دراسة تمهيدية متعددة الأخطار، مجموعة أبحاث منظمة الهجرة الدولية، رقم ١٥ (جنيف، ٢٠٠٣).

الاتجار بالأشخاص ويُدافعون عن حقوق المومسات في كسب معيشتهم وفي تنظيم أنفسهن لتأكيد حقوقهن.

٣٥ - وقد نشرت وزارة العدل السويدية مؤخرًا الاستعراض الذي طال انتظاره والذي قامت به السويد لقانون ١٩٩٨ الذي يحظر شراء الخدمات الجنسية^(١٤). فرغم أن التقرير واضح في استنتاجه أن حظر شراء الخدمات الجنسية "قد ساعد في مكافحة البغاء"، لكن الاستعراض هو أقل إقناعًا فيما يتعلق بآثار ذلك في الاتجار بالأشخاص ويفيد "بأنه من الصعب تقييم مدى الاتجار بالجنس في السويد بدقة، فهناك معلومات توحى بأن نطاق الاتجار بالجنس قد تأثر بالحظر المفروض على شراء الخدمات الجنسية".

٣٦ - وكما لوحظ، "ففي حين يتمسك المدافعون عن وجهات نظرهم من جانبي الجدل بقناعاتهم، ليس هناك من صلة قاطعة بين تشريع البغاء أو تجريمه وبين وجود الاتجار بالأشخاص بقصد الاستغلال الجنسي"^(١٥). ورغم أن المقررة الخاصة لا ترغب في استخلاص أية نتائج من هذا الجدل، فهي تريد أن تصرف الانتباه عن أن تعالج حصراً طلب المستهلكين وأن تؤكد الحاجة المهمة إلى كفاءة توجيه اهتمام تام لاستراتيجيات المنع التي تركز على معالجة الأسباب الهيكلية العميقة للاتجار بالأشخاص في نفس الوقت الذي تُحترم فيه حقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم. وفي هذا الصدد، تلاحظ المقررة الخاصة الأدلة القائمة على التجربة بأن غالبية زبائن الخدمات الجنسية التجارية ليسوا معنيين بما إذا كانت هذه الخدمات تُقدم من أشخاص يعملون كمومسات. بحض اختيارهم أو من أشخاص مُتجر بهم^(١٥). كما يوحي التقرير المذكور آنفاً بأن الاتجار بالأشخاص ناجم بشكل رئيسي عن طلب أرباب العمل أو الأطراف الثالثة (كالباحثين عن الأشخاص، والعملاء، والعمالين في نقلهم، وغيرهم ممن يشتركون في الاتجار عن علم) السيطرة على الأشخاص واستغلالهم، إلى جانب عدم وجود حماية لحقوق العمال، مما يسمح بحدوث هذا الاستغلال.

٣٧ - وفي هذا الصدد، ورغم أن المقررة السابقة المعنية بالجوانب المتصلة بحقوق الإنسان لضحايا الاتجار بالأشخاص ترى أنه ينبغي القضاء على الطلب على جميع أنواع الجنس التجاري، فقد توصلت إلى نتيجة مختلفة بشأن التدابير المناسبة للحد من الطلب في غير الحالات المتعلقة بالبغاء، ولا سيما عندما تكون السلع مصنوعة من قبل عمال مُتجر بهم فقد أعربت عن رأيها في تقريرها E/CN.4/2006/62، الفقرة ٥٩ بقولها إنه: "لا ينبغي للدول

(١٤) انظر موجز "حظر شراء الخدمات الجنسية: تقييم للفترة ١٩٩٩-٢٠٠٨، متاح على الإنترنت في الموقع www.sweden.gov.se/content/1/c6/14/92/75/d95568d.pdf

(١٥) منظمة العمل الدولية، الجانب المتعلق بالطلب من الاتجار بالبشر في آسيا: نتائج عملية (بانكوك، ٢٠٠٦).

الأطراف أن تزيل الطلب مجرد أنه يُلبى أحيانا بسلع منتجة بأيدٍ عاملة متاجر بها. وعلى سبيل المثال، يمكن أحيانا أن تلبى حاجة السوق الاستهلاكية من الأحذية الرياضية بأحذية مصنوعة بأيدي أناس تعرضوا لوسيلة أو أكثر من وسائل الاتجار المذكورة في التعريف الوارد في البروتوكول. وهناك خطوات معقولة يمكن أن تتخذها الدول الأطراف لكبح جانب الطلب في هذه الأسواق دون أن تحاول إزالة الطلب الاستهلاكي كله على الأحذية الرياضية“

٣٨ - ومن هذا المنظور، تعتقد المقررة الخاصة أنه من المهم معالجة عدم وجود لوائح تنظيمية وحماية لحقوق العمال كأحد العوامل الهيكلية الرئيسية التي تروج الاتجار بالأشخاص، سواء أكان ذلك للاستغلال الجنسي أم للاستغلال في العمل^(١٦). وفي بلدان المقصد، غالبا ما يحدث استغلال العمال المهاجرين، في سياق النشاط الاقتصادي الذي يكون غير شرعي أو غير رسمي أو رديء التنظيم أو غير منظم، أو في أحوال أخرى يصعب فيها إعمال معايير العمل وتكون فيها هوامش الربح منخفضة للغاية (CTOC/COP/WG.4/2010/3 الصفحة ١٥). بلى، إن الدراسات تبين أن الطلب على الخدمات الاستغلالية أو العمل الاستغلالي منعدم كليا تقريبا عندما يكون العمال منظمين بشكل جيد في نقابات عمالية وعندما تُرصد معايير العمل تنفذ بشكل روتيني^(١٧). ولذلك كان من الملح معالجة الطلب على الخدمات والعمالة الرخيصة والاستغلالية من خلال إطار حماية حقوق العمال وإدارة الهجرة. والمثال الجيد على التنظيم في القطاعات التي يوجد فيها أشخاص مُتاجر بهم هو سن حكومة المملكة المتحدة قانون (ترخيص) زعماء العصابات في عام ٢٠٠٤، الذي أوجد نظاما إلزاميا للترخيص بالنسبة لجميع عملاء الاستخدام الذين يوردون العمال من أجل الأنشطة الزراعية، وجمع الحار، وعمليات التجهيز والتعبئة المتصلة بذلك، تُشرف عليه سلطة ترخيص خاصة. وهكذا، فإن إصلاح قوانين الاستخدام للكشف عن حالات الاعتداء في القطاعات التي كانت في السابق بلا رقابة كالأعمال المتزلية في البيوت الخاصة، أو تدريب

(١٦) تجدر الملاحظة أنه يجب فصل وتمييز طلب الخدمات الجنسية من الأطفال عن إطار هذا التحليل. فموجب المادة ٣٤ من اتفاقية حقوق الطفل، تُلزم الدول بمنع استخدام الأطفال للاستغلال في البغاء أو غيره من الممارسات الجنسية غير المشروعة. وكذلك، فإن الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ١ من المادة ٣ من البروتوكول الاختياري للاتفاقية المتعلقة ببيع الأطفال وصور الأطفال الخليعة وبغاء الأطفال تنص أيضا على أن تضمن الدول الأطراف أن يكون عرض الأطفال أو الحصول عليهم أو شراؤهم أو تقديمهم من أجل البغاء خاضعا تماما لقانونها الجنائي أو الجزائي، سواء ارتُكبت هذه الجرائم محليا أم عبر الحدود الوطنية أم من قبل أفراد أم من قبل منظمات.

(١٧) منظمة العمل الدولية، ”منع التمييز ضد النساء العاملات المهاجرات واستغلالهن والاعتداء عليهن، دليل إعلامي“، الكتيب رقم ٦: الاتجار بالنساء والفتيات، (جنيف، ٢٠٠٣).

ونشر مفتشي العمل أو غيرهم من الموظفين لتحري العقود وأحوال العمل بالنسبة للعمال المهاجرين هي كلها إجراءات ملحة لمنع الاتجار بقصد الاستغلال في العمل^(٩).

زيادة فرص الهجرة المأمونة

٣٩ - تتولد عن الحاجة إلى معالجة عوامل الطلب على العمل والخدمات القابلة للاستغلال حاجة إلى توليد المزيد من الفرص للهجرة المأمونة، أي الهجرة الشرعية المجدية وغير القابلة للاستغلال. ويتعين أن تسترشد الاستراتيجيات الرامية إلى معالجة عوامل الطلب على الأشخاص ومنع الاتجار بهم بالتسليم باستمرار الطلب على العمالة المنخفضة المهارة أو شبه المدربة وتشجيع الفرص لهجرة العمالة المنظمة، فضلا عن التزامات الدول باحترام وحماية وتعزيز حقوق العمل لجميع العمال. بمن فيهم المهاجرون.

٤٠ - إلا أن هناك شواغل كبيرة وهي أن الدول تقوم بوضع وتفعيل مفهوم الهجرة المأمونة ضمن إطار حماية السيادة الوطنية وأمن الحدود. ونتيجة لذلك، لوحظ أن التدابير الموضوعية ظاهريا لتشجيع الهجرة المأمونة ومنع الاتجار تجنح إلى تثبيط الهجرة كلية في انتهاك للحق في حرية التنقل. على سبيل المثال، تقييد التقارير بأن عددا من الدول يحظر الهجرة على بعض المواطنين معتبرة إياهم ضحايا محتملين للاتجار بسبب نوع جنسهم أو سنهم أو مركزهم أو حسب البلدان التي يقصدون الهجرة إليها، على سبيل المثال، تحظر الهند على أية عاملة في الأسرة المعيشية يقل عمرها عن ٣٠ عاما الهجرة للعمل في المملكة العربية السعودية^(١٨). وبمذه الطريقة يتم تصنيف المرأة في الغالب على نحو غير تناسلي بسبب تصور ضعفهن والحاجة، من ثم، إلى تدخل الدولة لحمايتهن من الأذى وهكذا يحظر بعض الدول على النساء اللاتي تقل أعمارهن عن ٢٥ عاما من الهجرة دون إذن من أولياء أمورهن أو تحظر على النساء الحصول على إذن بالسفر^(١٩) مقيدة بذلك حريتهن في السفر بحثا عن فرص الرزق أو التعليم.

٤١ - وبالإضافة إلى ذلك، تشير التقارير إلى أن المبادرات الرامية إلى اعتراض ضحايا الاتجار المحتملين عند الحدود غالبا ما تكون مضللة وتعسفية وتبلغ حد انتهاك حريتهن في التنقل وإلحاق وصمة بالأشخاص المعارضين في بعض الحالات. على سبيل المثال تلحق

(١٨) التحالف العالمي لمكافحة الاتجار بالنساء، "Beyond Borders: Exploring links between Trafficking and migration" (Bangkok, (2010), p.17 وهذا المنشور متاح على الموقع www.gaatw.org/publications/wp-on-migration.pdf.

(١٩) المرجع نفسه، Beyond Borders: Exploring links between Trafficking and Gender (Bangkok, (2010), p.15 وهو متاح على الموقع www.gaatw.org/publications/wp-on-Gender.pdf.

الوصمة بالبنات اللاتي يتم اعتراضهن على الحدود بين نيبال والهند عند عودتهن إلى مجتمعاتهن المحلية لأن المنظمات التي تقوم بعمليات الاعتراض معروفة بأنها تعمل في مجال منع البغاء، ومن هنا تنشأ شكوك بأن البنات يمارسن البغاء^(٢٠). وبنفس الطريقة فإن بعض المجتمعات المحلية كونت لجان رقابة على مستوى المجتمع المحلي لمنع الاتجار بالأشخاص، ولا سيما الأطفال. بيد أن الأدلة توحى بأن اللجان، في كثير من الحالات، لا تميز بين الأطفال المتَّجر بهم والأطفال الآخرين الذين يتركون بلدانهم لكسب الرزق في مكان آخر، الأمر الذي أدى إلى أن مراهقين أنفسهم منعوا من الهجرة من قرى تعيش حالة فقر مدقع بحثا عن عمل في مدن أخرى. وتمارس بلدان المقصد أيضا رقابة تقييدية للهجرة لمنع الحالات التي يحتمل فيها الاتجار بالأشخاص. فعلى سبيل المثال، تفيد التقارير بأن كثيرا من النساء البرازيليات ممنعن على نحو متكرر من دخول الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لأن أشكالهن تظهرهن كالبغايا، ويعتبرن، لذلك ضحايا محتملين للاتجار بالأشخاص^(١٨).

٤٢ - تبين هذه الممارسات أن بعض التدابير الرامية إلى مكافحة الاتجار وتعزيز الهجرة المأمونة هي تدابير غير صائبة وتفضي إلى انتهاك حقوق الإنسان للمهاجرين المحتملين. ويتعين ألا تستند استراتيجيات تعزيز الهجرة المأمونة إلى تقييد قنوات الهجرة التي قد تعتبرها الدول خطيرة دون دليل ملموس. ذلك أن أية استراتيجيات للمنع ينبغي بالأحرى، أن تقوم على اعتراف بجرية التنقل وهيئة المزيد من الفرص لهجرة العمالة الشرعية غير القابلة للاستغلال. وفي الواقع، فإن التقارير تفيد بانخفاض حالات الاتجار باليد العاملة، عندما تتوافر الفرص للهجرة الشرعية ضمن إطار متعدد الأطراف أو في إطار اتفاق ثنائي بين الدولة المرسله والأخرى المستقبلية لليد العاملة أو حينما تكون هناك قنوات للهجرة^(٢١). وفي هذا الصدد ينبغي التشجيع بقوة على إبرام اتفاقات ثنائية ومتعدد الأطراف تسمح بهجرة اليد العاملة الشرعية. ولكن، يجب اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان اتساق هذه الاتفاقات مع القانون الدولي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان وكفالة إجراء رصد مستقل لتنفيذ هذه الاتفاقات، حتى لا تفضي إلى "تصدير" المهاجرين بشروط عمل تعسفية.

٤٣ - يمثل توفير معلومات كافية بشأن حقوق المهاجرين وتوفير المشورة العملية لهم، عن كيفية تجنب المخاطر أثناء عملية الهجرة وفي بلدان المقصد، جانبا أساسيا في تعزيز الهجرة المأمونة. وعلى الرغم من أن بعض الحكومات تنفذ برامج تدريبية قبل مغادرة المهاجرين

(٢٠) Mike Dottridge, A handbook on planning projects to prevent child trafficking (Lausanne, Switzerland, ٢٠٠٧). Terre des homme Foundation, 2007)

(٢١) منظمة العمل الدولية، "Getting at the roots: stopping exploitation of migrant workers by organized crime" (Geneva, 2003).

المحتملين، تشير التقارير إلى أنها، في كثير من الحالات، لا توفر للمهاجرين المحتملين المعرفة الكافية ذات الصلة بحقوقهم أو المكان الذي ينبغي أن يلجأوا إليه طلبا للمساعدة عندما يواجهون مشاكل في بلدان المقصد. ويوفر بعض المبادرات التي تقوم بها المنظمات الدولية غير الحكومية دروسا مفيدة في هذا الصدد. ويمثل المشروع الذي يهدف إلى تعزيز الهجرة المأمونة، الذي تنفذه منظمة دولية غير حكومية في مقاطعة هيشوانغبانا، بالصين، نموذجا جيدا لإنشاء قناة للهجرة المأمونة للأطفال والشباب في بلدان المنشأ والعبور والمقصد. وتساهم المنظمة في هذا المشروع في إذكاء الوعي لدى المهاجرين المحتملين في منطقة المنشأ (مانيكسيا والقرى المحاورة) بشأن المخاطر المرتبطة بالهجرة والاتجار بالأشخاص. ويتم تسجيل أرباب العمل والجمع بينهم وبين الشباب المؤهل والراغب في العمل. وفي منطقة المقصد (ليمنغ) تعمل المنظمة مع حكومة ليمنغ المحلية ورابطة الشباب في مقاطعة هيشوانغبانا على زيادة الوعي لدى المهاجرين بالمخاطر المرتبطة بالهجرة، مثل استغلال العمال والاتجار بهم. وتساعد الحكومة المحلية أيضا في التوسط لحل المنازعات العمالية بين المهاجرين وأرباب عملهم. ويتم بهذه الطريقة تزويد الأطفال والشباب المهاجرين بنظام شامل للدعم والحماية قبل الهجرة وبعدها.

زيادة الوعي بالمخاطر المرتبطة بالاتجار

٤٤ - تمثل زيادة وعي الضحايا المحتملين بالمخاطر المرتبطة بالاتجار بالأشخاص جزءا أساسيا من استراتيجيات الحماية. وأوضحت الدراسة التي أجرتها اليونيسيف أن معظم الأطفال المتجر بهم لم تتوفر لهم سوى معلومات ضئيلة بشأن المخاطر المتعلقة بسوء المعاملة والاستغلال. ويوضح ذلك أهمية تزويد ضحايا الاتجار المحتملين بالمعلومات الكافية بشأن المخاطر المتعلقة بالاتجار بالبشر. وفي الحقيقة، يبدو أن حملات زيادة الوعي التي تستهدف ضحايا الاتجار المحتملين هي أهم إجراءات المنع شيوعا في كثير من بلدان المنشأ، وربما يعزى ذلك إلى قلة التعقيدات المصاحبة لوضع وتنفيذ تلك الحملات. ومع أن ذلك قد أدى إلى تنفيذ كم هائل من الحملات العامة على نطاق واسع في كثير من البلدان، توحى التقارير بأن تلك الحملات لا تصل دائما إلى المجموعات التي تواجه مخاطر كبيرة، وأن كثيرا منها تعرضت صوراً مسيئة للمرأة والبنات، وتنتشر رسائل مضملة بشأن المخاطر المرتبطة بالاتجار ونادرا ما يتم رصدتها أو تقييم آثارها.

٤٥ - تشعر المقررة الخاصة بالقلق بصفة خاصة نظرا لأن كثيرا من حملات زيادة الوعي تستخدم أساليب تخويفية لمنع الأشخاص من مغادرة مناطقهم. ومن شأن هذه الحملات أن تحدث أثرا عكسيا وتتسبب في بروز آثار سلبية غير مقصودة. وهناك تقارير، على سبيل

المثال، تبين أن حملات زيادة الوعي أدت إلى انخفاض معدل التحاق الأطفال بالمدارس بسبب خوف آبائهم من إمكانية خطف أطفالهم^(٢٢) وكذلك رفضهم السفر إلى الخارج بسبب خوف المسافرة من الاتجار بها إذا تركت قريتها. وعلاوة على ذلك، فإن بعض حملات زيادة الوعي قد تفضي إلى إلصاق الوصمة على نحو غير متعمد بفئات معينة من الأشخاص المتجر بهم، كالنساء. ولاحظت المقررة الخاصة أن كثيراً من الصور والرسائل المستخدمة في حملات زيادة الوعي تميل إلى التركيز على النساء المتجر بهن في أعمال البغاء القسري وهو ما يعطي الجمهور انطباعاً خاطئاً بأن الاتجار بالأشخاص يتعلق بالغاء وأن جميع النساء المتجر بهن هن بغايا. وفي بعض البلدان أشارت التقارير إلى أن بذل جهود غير صائبة لزيادة الوعي أدى إلى بروز ضباط تساورهم الريبة المفرطة في إنفاذ القانون فيمنعون النساء والفتيات من ممارسة حريتهن في السفر إلى الخارج^(٢٣). وبالإضافة إلى ذلك، ربما تمثل القولية النمطية وإلصاق الوصمة عائقاً في عملية إعادة اندماجهن بعد عودتهن إلى مجتمعاتهن المحلية. فعلى سبيل المثال، اكتشفت المقررة الخاصة أثناء زيارتها القطرية إلى بيلاروس أن الذكور من ضحايا الاتجار ولا سيما في العمل القسري في الاتحاد الروسي رفضوا، بعد إنقاذهم أو عودتهم الاستفادة من الدعم السيكولوجي الاجتماعي المخصص لمعالجة الضحايا وإعادة إدماجهم، أو كانوا مترددين للغاية في الاستفادة منه، وذلك بسبب الوصمة التي يلصقها المجتمع المحلي بالأشخاص الذين يتم الاتجار بهم.

٤٦ - وتوفر هذه التحليلات معلومات مفيدة عن العناصر الرئيسية لزيادة الوعي على نحو فعال. فأولاً يجب أن تستند حملات زيادة الوعي إلى معلومات دقيقة وملائمة. ومن المهم، قبل الشروع في تنفيذ حملات زيادة الوعي، الحصول على فهم لمظاهر الاتجار بالأشخاص ضمن سياق معين. فحملة الوعي التي تستند إلى معلومات غير دقيقة وغير كافية ربما تشكل صدمة مباغته للضحايا المحتملين، على سبيل المثال أوضحت إحدى الدراسات أن الحملات الإعلامية في مولدوفا نشرت معلومات كان البلد المقصود الرئيسي فيها هو تركيا، في حين أن البلد الحقيقي كان الاتحاد الروسي^(٢٤). ومن المستصوب إجراء تقييم للاحتياجات أو دراسة ما يعرفه الجمهور المستهدف وما لا يعرفه سلفاً لضمان تحقيق أكبر الأثر. ومن البديهي أن تنفيذ حملات واسعة "لوقف الاتجار بالبشر" لا يكون مفيداً أو فعالاً إذا كان المواطن لا يعرف حتى معنى الاتجار بالبشر.

(٢٢) اليونيسيف، ومؤسسة Terre des homes، الإجراءات المتخذة لمنع الاتجار بالأشخاص في جنوب شرقي أوروبا (٢٠٠٦)، ص. ٥١.

٤٧ - ثانيا من المهم الاعتراف بأن زيادة الوعي ليست كافية إطلاقا في حد ذاتها لمنع الاتجار بالأشخاص، ويتعين استكمالها ببرامج تحد من أوجه الضعف لدى الضحايا المحتملين، وتوفير بدائل عملية لهم. وتستند حملات زيادة الوعي التي تنفذ، على اعتبار أنها الإجراءات الوحيد لمنع الاتجار، إلى الافتراض بأن زيادة الوعي بمسائل الاتجار سوف يشجع الأشخاص على اتخاذ قرارات بديلة تقلل من مخاطر الاتجار بهم. ومع أن ذلك قد يكون مفيدا في بعض الحالات، فإنه يغفل عوامل "الدوافع" الديناميكية التي تجبر الأشخاص على ترك أوطانهم بالرغم من معرفتهم بالمخاطر. ويعتبر مشروع مكافحة الاتجار بالأطفال الذي نفذته منظمة دولية غير حكومية للأطفال من الطائفة المحلية المصرية في ألبانيا مثالا جيدا على الطريقة التي يتم بها استيفاء المعلومات المقدمة بجهود تهدف إلى الحد من ضعف الأطفال الذين يواجهون، بصفة خاصة، مخاطر الاتجار بهم. وبعد أن اكتشفت المنظمة الصلة بين ترك الأطفال مدارسهم ومخاطر الاتجار بهم، عمدت إلى تقديم المشورة والدعم المادي للأسر التي لها أطفال معرضون لمخاطر الاتجار بهم^(٢٢).

٤٨ - ثالثا ينبغي التسليم بالدور القوي لوسائل الإعلام واستغلاله في حملات زيادة الوعي. وتميل وسائل الإعلام إلى تعمد الإثارة في قضايا الأشخاص المتجر بهم وتسلب الأضواء على تضحياتهم بدلا من تنقيف الجمهور بشأن العوامل الاجتماعية والاقتصادية الأساسية التي أدت إلى انتهاكات حقوقهم الإنسانية. ونظرا لما لوسائل الإعلام من دور مؤثر وقدرة على الوصول إلى جمهور أوسع، يتعين الاستفادة بصورة مبتكرة منها في أنشطة زيادة الوعي. ويمثل مشروع منظمة العمل الدولية لمكافحة الاتجار بالأطفال والنساء في منطقة ميكونغ دون الإقليمية الكبرى، نموذجا جيدا للاستخدام الفعال للبرامج الإذاعية والدراما التلفزيونية، في كمبوديا لتزويد المراهقين بالمعلومات العملية المتعلقة بالمهجرة المأمونة والتحذير من الاتجار. ونظرا لكثرة عدد الحملات الإعلامية، من المفيد أيضا استخدام طرق ابتكارية لنشر وسائل مكافحة الاتجار. فقد استخدمت حملة MTV EXIT (أنهوا استغلال البشر والاتجار بهم)، على سبيل المثال، قوة الموسيقى والسينما والمشاهير وتأثيرهم لتوجيه اهتمامات الشباب بصفة خاصة نحو قضايا الاتجار بالأشخاص^(٢٣). وبالإضافة إلى إنتاج عدد من البرامج الوثائقية وأفلام الرسوم المتحركة وشرائط الفيديو الموسيقية تم تنظيم حفلات حية على نطاق آسيا وأوروبا ضمت فنانيين محليين ودوليين. وتحتفظ بموجزات عن مواقع الشبكات الاجتماعية ومواقع تبادل شرائط الفيديو مثل MY Space و Facebook و YouTube. وتستخدم حملة القلب الأزرق (Blue Heart)، وهي مبادرة لزيادة الوعي بدأها صندوق الأمم المتحدة في عام

(٢٣) انظر الموقع www.mtvexit.org/index.php?lang-I.

٢٠٠٩ لمكافحة الجريمة المنظمة، ومواقع الشبكات الاجتماعية للوصول إلى جمهور أوسع. ومع أن أثر هذه الحملات وفعاليتها بحاجة إلى تحليل وتقييم على نحو أوثق، فقد كان للاستخدام المبتكر لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل الوصول إلى الشباب أثر إيجابي.

جيم - مشاركة الأشخاص المتّجر بهم في وضع استراتيجيات المنع

٤٩ - على النحو المنصوص عليه في المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها، المذكورة في الفقرة ٤ أعلاه، يجب أن تكون حقوق الإنسان للمتّجر بهم في صلب جميع الجهود الرامية إلى منع الاتجار بالأشخاص ومكافحته. ولضمان تنفيذ استراتيجيات المنع على نحو يحترم حقوق الإنسان للأشخاص المتّجر بهم، من الحيوي ضمان مشاركة الأشخاص المتّجر بهم مشاركة فعالة في تصميم هذه الاستراتيجيات وتنفيذها.

٥٠ - ومن القيم الأساسية للبرمجة القائمة على حقوق الإنسان مشاركة ذوي الحقوق في وضع السياسات والبرامج التي تؤثر على مصالحهم. وأهمية مشاركة ذوي الحقوق معترف بها في عدد من الصكوك الدولية، بما في ذلك اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل. وتمشيا مع إعلان الأمم المتحدة للحق في التنمية (القرار ١٢٨/٤١، المرفق)، ينبغي أن تكون مشاركة ذوي الحقوق مشاركة فعلية وحرّة وهادفة، بحيث تتجاوز مجرد التشاور وتمكن ذوي الحقوق من تجسيد آرائهم وتطلعاتهم في السياسات والبرامج ذات الصلة بالموضوع.

٥١ - وفي مجال منع الاتجار بالأشخاص، تكتسي مشاركة الأشخاص المتّجر بهم في تصميم وتنفيذ تدابير المنع أهمية حاسمة. فالسياسات والمبادرات والبرامج التي تستنير بأصوات الأشخاص المتّجر بهم ستكون أكثر فعالية، لأن الأشخاص المتّجر بهم يمكنهم توفير معلومات بالغة الأهمية عن أسباب ترك منازلهم وعما يلزم من استراتيجيات أو دعم للحيلولة دون الاتجار بهم. وفي سياق الاتجار بالأطفال، تكتسي مشاركة الأطفال أهمية خاصة، إذ أنّها تمكنهم من أن يصبحوا العناصر الفاعلة الرئيسية في صنع قرارات تؤثر على مصالحهم وتخفف من احتلال ميزان القوى بين البالغين والأطفال. وعلاوة على ذلك، فإن دور الأطفال مهم في التوعية وتنقيف الأقران، لأن الأطفال كثيرا ما يكونون أكثر استعدادا للاستماع إلى أقرانهم مقارنة بالبالغين.

٥٢ - وثمة بعض الممارسات الواعدة فيما يتعلق بالمشاركة الهادفة للأشخاص المتّجر بهم. فمثلا، جرى تصميم برنامج توعية تابع لمنظمة العمل الدولية في البرازيل، استهدف الفتيات الصغيرات المعرضات لمخاطر عالية، على أساس تجارب معيشة حقيقية لنساء تعرضن للاتجار

وجرت إعادتهن إلى وطنهن. وهناك أيضا نماذج لمجموعات المساعدة الذاتية التي شكلها العائدون من المتجر بهم، والتي تقوم بنشاط بتصميم مشاريع لإدراج الدخل وتطويرها وتنفيذها^(٢٤). في سياق الأطفال المتضررين من الاتجار، أدت المبادئ التوجيهية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا لحماية حقوق الأطفال المتجر بهم في المنطقة إلى إجراء مشاورات في الفلبين مع الأطفال المتجر بهم، وذلك للاطلاع على آرائهم بشأن التدابير التي سيكون من المناسب إدراجها في المبادئ التوجيهية.

٥٣ - ورغم هذه الممارسات الواعدة، لوحظ أن ضمان المشاركة الفعالة للأشخاص المتجر بهم في عمليات صنع السياسة كثيرا ما يكون صعبا في الواقع، إذ إن المسؤولين وصانعي السياسات مازالوا غير معادين على فكرة إدراج آراء الأشخاص المتجر بهم في السياسات الحكومية. ويبين منتدى ميكونغ للأطفال المعني بالاتجار بالبشر ومنتدى ميكونغ للشباب هذه النقطة. فقد شمل المنتدىان سلسلة من المنتديات الوطنية في بلدان في منطقة ميكونغ الفرعية العظمى، تلتها منتديات دون إقليمية اجتمع فيها ممثلو كل بلد وقدموا توصيات إلى مقرري سياسات المبادرة الوزارية المنسقة لميكونغ لمكافحة الاتجار. وفي اجتماعات كبار المسؤولين المعقودة في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨، أعربت الحكومات الأعضاء عن التزامها وكررت هذا الالتزام بالاستماع إلى أصوات الأطفال والشباب وبإدراج اقتراحاتهم من أجل التصدي للاتجار بالبشر. ومع أن كلا المنتدىين ساهما في تعزيز دور الأطفال في عمليات تقرير السياسات وعمل على توعية المسؤولين الحكوميين بأهمية مشاركة الأطفال، لم يتضح بعد كيف تترجم توصياتهما إلى سياسات وطنية أو دون إقليمية لمكافحة الاتجار.

دال - الشراكات بين القطاعين العام والخاص لمنع الاتجار بالأشخاص

٥٤ - بسبب آثار العولمة، أولي اهتمام متزايد في العقد الماضي أو نحو ذلك لأهمية مسؤولية الشركات في احترام حقوق الإنسان، كما يبرهن على ذلك وضع الاتفاق العالمي وإطار عمل مؤسسات الأعمال وحقوق الإنسان الذي صاغه الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال (انظر A/HRC/8/5).

٥٥ - ومع أن هذه المعايير لا تشير تحديدا إلى الاتجار بالأشخاص، فإن مؤسسات الأعمال لا يمكنها أن تنأى بنفسها عن هذه المسألة. وتشكل مؤسسات الأعمال جزءا مهما من

(٢٤) انظر مثلا أعمال برنامج التمكين الذاتي للمهاجرات في تايلند الذي وضعته عاملات مهاجرات تايلنديات عُدن من اليابان، وقد تعرض العديد منهن للاتجار

سلسلة الاتجار بالبشر، وذلك لأنها يمكن أن تكون مرتبطة به بشكل مباشر من خلال تعيين العمال أو نقلهم أو استقبالهم لأغراض استغلالهم. كما يمكن أن تكون مرتبطة بشكل غير مباشر بالاتجار من خلال أفعال الآخرين، مثل الموردين أو المقاولين الفرعيين أو الشركاء التجاريين أو سمسرة العمل أو وكالات التوظيف الخاصة. ولمشاركة مؤسسات الأعمال بنشاط في مكافحة الاتجار عدد من المزايا. فيقدر ما يمس الاتجار بالبشر العديد من أصحاب المصلحة ولا يمكن التصدي له من جانب واحد منهم، ستعزز مشاركة مؤسسات الأعمال الشراكات والتعاون فيما بين جميع المعنيين. ويمكن هذه الشراكات أيضا أن تيسر حشد الموارد. والمشاركة في منع الاتجار مفيدة أيضا لمؤسسات الأعمال، لأنها تروج صورة أفضل للشركات وتبين الريادة في مجال المسؤولية الاجتماعية للشركات.

٥٦ - وتوج الاعتراف بدور القطاع الخاص في مكافحة الاتجار بوضع مبادئ أثينا الأخلاقية في عام ٢٠٠٦ بقيادة حركة سوزان مبارك الدولية للمرأة من أجل السلام. وقد أدت هذه الحركة دورا فعالا في تعبئة القطاع الخاص وتوعيته بمسؤوليته في المشاركة في مكافحة. وفي إطار هذه المبادئ، تتعهد مؤسسات الأعمال طوعا، في جملة أمور، بنهج سياسة عدم التسامح إطلاقا إزاء الاتجار بالأشخاص وبالإسهام في منع الاتجار بالأشخاص، بما في ذلك في حملات التوعية والتثقيف. وأعيد تأكيد هذه الالتزامات في إعلان المنامة بشأن مؤتمر الاتجار بالبشر على مفترق الطرق، الذي اعتمد في عام ٢٠٠٩ في مؤتمر عقد في البحرين.

٥٧ - ومع أن هذه التطورات إيجابية، فإن أثر مبادئ أثينا الأخلاقية وغيرها من الصكوك القانونية غير الملزمة مازال غير واضح، وما زالت على الطريق تحديات عديدة في ضمان عدم تورط مؤسسات الأعمال في الاتجار بالبشر. وعلاوة على ذلك، لا تصل هذه الصكوك إلى المؤسسات الصغيرة أو المتوسطة أو القطاعات غير النظامية التي كثيرا ما يُستغل فيها الأشخاص المتجر بهم، مثل بيوت الدعارة والنوادي والحانات والمصانع والمطاعم ووكالات التوظيف. وبالإضافة إلى ذلك، تولي هذه المؤسسات أو القطاعات اهتماما قليلا للمخاطر التي قد تتعرض لها سمعتها، مما يعني أن الأرباح قد تُعطى الأولوية على حماية حقوق الإنسان.

٥٨ - ومع ذلك، هناك إشارات مشجعة إلى أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص يمكن أن تسهم في منع الاتجار بالأشخاص، ولا سيما بتوفير التدريب المهني وفرص العمل للفئات الضعيفة. ففي الهند، تعمل وزارة شؤون المرأة ونماء الطفل بنشاط على تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وأنشأت، في عام ٢٠٠٨، أول خلية للتفكير في إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص للتصدي لمسألة الاتجار بالأشخاص. وأدى هذا إلى إنشاء مجلس

تشجيع لصادرات الملابس لتوفير التدريب في مجال إنتاج الملابس لأفراد أسر ضحايا الاتجار. وأعقب هذا البرنامج التدريبي تعيين هؤلاء في المصانع، وسيلة للحد من تعرضهم للاتجار^(٢٥). وفي قطاع الضيافة، قدم الاتحاد الدولي للصناعة الهندية والمعهد الدولي لإدارة الفنادق تدريباً على مهارات التدبير المتزلي وإدارة بيع السلع والمشروبات بالتجزئة. وبعد الانتهاء من التدريب، وفرت شركة التنمية السياحية لأندرا براديش (وهي وكالة حكومية) وشركة سنار جرينيه فرص عمل للمتقدمين الناجحين في هذا البرنامج التدريبي المشترك.

هاء - أهمية المنهجيات

٥٩ - يبرز تحليل مختلف جوانب برامج المنع الوارد أعلاه الأهمية الشاملة التي يكتسبها جمع بيانات دقيقة عند تصميم البرامج، فضلاً عن الرصد والتقييم لضمان فعاليتها.

٦٠ - فأولاً، في تصميم تدابير منع الاتجار، من الحيوي جمع بيانات دقيقة عن حالات الاتجار بالأشخاص، كي تستند هذه التدابير إلى فهم واقعي لسبب الاتجار بفئات معينة من الناس وكيف يمارس المتجرون عملهم. وكما ذكر أعلاه، فإن التدابير الوقائية القائمة على أساس معلومات غير دقيقة تكون غير فعالة، بل إنها قد تؤثر سلباً على حقوق الإنسان للمتجر بهم.

٦١ - وثانياً، لضمان أن تحقق التدابير الوقائية الأثر المنشود وتعزز حقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم في نفس الوقت، ينبغي رصد هذه التدابير وتقييمها بشكل منهجي بانتظام. وقد وضعت بعض المنظمات الدولية مثل المنظمة الدولية للهجرة^(٢٦) ومنظمة العمل الدولية^(٢٧) أطراً منطقية ذات مؤشرات أداء محددة تقيس التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف في برامج مكافحة الاتجار بالبشر. إلا أن هناك نقصاً عاماً في الرصد المنهجي وتقييم أثر وفعالية تدابير المنع، وعادة ما لا يورد العديد من التقييمات سوى نواتج المشروع، مثل عدد الأشخاص الذين استفادوا من أنشطة التوعية أو منحوا فرصاً لكسب الرزق. ومع أن هذا الإبلاغ قد يشير إلى التقدم المحرز في تحقيق أهداف المشروع إلى حد ما، فإنه لا يلقي بالضرورة الضوء على الأثر النوعي من حيث الحد من حالات الاتجار بالأشخاص. وتتطلب

(٢٥) مبادرة الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الاتجار بالبشر، "الاتجار بالبشر والأعمال التجارية: ممارسات جيدة لمنع الاتجار بالبشر ومكافحته"، (فيينا، ٢٠١٠).

(٢٦) المنظمة الدولية للهجرة، *Handbook on Performance Indicators for Counter Trafficking Projects* (جنيف وواشنطن العاصمة، ٢٠٠٨).

(٢٧) منظمة العمل الدولية، "Impact Assessment Toolkit for Trafficking Prevention Programs"، (جنيف، ٢٠٠٧).

التقييمات السليمة للأثر قياس الحالة قبل تنفيذ تدابير المنع المعنية وبعدها، وتحديد الكيفية التي أثرت بها في تغيير السلوك في المجتمعات المعنية. وفي هذه العملية، من الضروري أيضا مراعاة آراء المستفيدين المستهدفين. وقد وضعت منظمة العمل الدولية نظام رصد قائم على المشاركة لمشروعها لمكافحة الاتجار بالأطفال والنساء في منطقة ميكونغ الفرعية العظمى يشمل أصحاب المصلحة الرئيسيين - المسؤولين الحكوميين والشركاء في المشروع والأسر التي أطفالها معرضون لخطر الاتجار - في تقييم أثر أنشطتها^(٢٨).

٦٢ - بالإضافة إلى ذلك، وبالاتزان مع رصد وتقييم فعالية برامج المنع، من المهم تقييم أي أثر سلبي غير مقصود على حقوق الإنسان لجميع الأشخاص، ولا سيما الأشخاص المتّجر بهم. وكما ذكر أعلاه، مع أن بعض التدابير الرامية إلى منع الاتجار تقوم على نية حسنة، فإنها قد تضر حقوق الإنسان للأشخاص المتّجر بهم أكثر مما تنفعها. ولضمان أولوية حقوق الإنسان للأشخاص المتّجر بهم، من الضروري أن يتم عن كثب رصد أثر تدابير المنع وتقييمها بانتظام.

واو - الاستنتاجات والتوصيات

٦٣ - يبين هذا التقرير الطريقة التي ينبغي أن تتصدى بها الجهود الرامية إلى منع الاتجار بالأشخاص للعوامل المتعددة في جانب العرض وجانب الطلب على السواء، وهي عوامل كثيراً ما تكون معقدة ومتشابكة. وبالنظر إلى هذا التعقد، يبدو أن استراتيجيات المنع كثيراً ما تنفذ على نحو مخصص، دون مراعاة للعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية الكامنة وراء نشوء ظروف التعرض للاتجار. ولتكون تدابير المنع فعالة، يجب أن تستند إلى تقييم دقيق للعوامل التي تزيد من تعرض الأشخاص للاتجار، فضلا عن استراتيجيات لتعزيز حماية حقوق الإنسان لضحايا الاتجار المحتملين على نحو شامل وكلي في جميع مراحل تحركاتهم. وهذا يبرز أهمية التشاور مع الأشخاص المتّجر بهم، بمن فيهم الأطفال، لفهم العوامل التي تزيد من أوجه تعرض الأشخاص للاتجار وكيفية معالجتها بفعالية. علاوة على ذلك، يوضح هذا أن منع الاتجار بالأشخاص يتطلب جهودا متضافرة من جانب جميع أصحاب المصلحة، لا تشمل بلدان المصدر والعبور والمقصد فحسب، بل أيضا غيرها من الجهات الفاعلة غير الحكومية القادرة على التأثير على سلسلة الاتجار، مثل مؤسسات الأعمال ومنظمات المجتمع المدني.

(٢٨) منظمة العمل الدولية، "Tool for prevention: participatory monitoring: guidelines for practitioners in the fight against human trafficking"، (جنيف، ٢٠٠٥).

٦٤ - وترد أدناه توصيات المقررة الخاصة:

معالجة الأسباب الجذرية للاتجار

٦٥ - تُحث الدول على معالجة العوامل الأساسية للاتجار كالفقر، وارتفاع معدلات البطالة، وانعدام أمن الإنسان، والتمييز على أساس نوع الجنس، التي تزيد من تعرض الأشخاص للاتجار، وذلك باحترام وتعزيز ما لهم من حقوق الإنسان على نحو شامل وكلي. وينبغي للدول أن تجمع بين مختلف التدخلات بحيث يتم التصدي بطريقة شاملة للانتهاكات المتعددة لحقوق الإنسان التي تولد ظروف التعرض للاتجار.

٦٦ - ودون المس بحقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم، ينبغي للدول أن تدرس بعناية خصائص الأفراد الذين يتعرضون للاتجار من مجتمع محلي معين بهدف التصدي بفعالية للعوامل التي تزيد من تعرض الأشخاص للاتجار.

التصدي للطلب على العمل الاستغلالي والخدمات الاستغلالية

٦٧ - ينبغي التصدي للطلب على العمل الاستغلالي والخدمات الاستغلالية، ولا سيما الطلب الآتي من أرباب العمل والأطراف الثالثة الضالعة في الاتجار باعتباره سببا من الأسباب الجذرية للاتجار. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي أن تضع الدول أو تعزز سياسات هجرة تستنير بالاعتراف القائم على أدلة بوجود طلب على اليد العاملة المهاجرة، بما في ذلك اليد العاملة ذات المهارات القليلة واليد العاملة شبه الماهرة.

٦٨ - وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين أمر بالغ الأهمية في منع الاستغلال الذي يفضي إلى الاتجار. ولذلك، فإن على الدول أن تحترم حقوق الإنسان للمهاجرين وأن تعززها، ولا سيما حقوق العمل في القطاعات التي عادة ما تكون فيها هذه الحماية ضعيفة أو منعدمة، مثل العمل المتري. وتحقيقا لهذه الغاية، ينبغي للدول أن توقع جميع صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة وتصديق عليها وتعمل على إنفاذها، ولا سيما بروتوكول باليرمو والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

٦٩ - وينبغي للدول أن تبني المهارات وتضفي الطابع المؤسسي على القدرات، ولا سيما قدرات موظفي إنفاذ القانون، بمن فيهم مفتشو العمل، كي يتدخلوا بشكل مناسب لمنع الاتجار بالأشخاص، بدلا من معالجة النتائج.

زيادة فرص الهجرة الآمنة

٧٠ - ينبغي أن تكون تدابير مراقبة الحدود والإجراءات الأمنية التي توضع وتنفذ للتصدي للاتجار ممثلة للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وينبغي ألا تمس حرية الناس في التنقل. وينبغي ضمان حرية التنقل لجميع المهاجرين وألا يحرّموا منها على أساس بيانهم الشخصية وحدها، لا سيما السن أو نوع الجنس أو الجنسية أو الوضع الاجتماعي.

٧١ - وينبغي للدول أن تعترف بأن إتاحة فرص لهجرة اليد العاملة وفق نظام معين، تستجيب بصورة واقعية للطلب على هذه الهجرة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، بدلاً من فرض قيود مصطنعة على قنوات الهجرة القانونية، هي الحل لمنع الاتجار بالأشخاص. ومن بين التدابير الأخرى، ينبغي للدول أن تسعى بنشاط إلى اعتماد اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف تنص على إتاحة الهجرة القانونية لليد العاملة، ولا سيما اليد العاملة ذات المهارات القليلة واليد العاملة شبه الماهرة. وينبغي وضع هذه التدابير وتنفيذها ورصدها بمشاركة فعلية من العمال المهاجرين أنفسهم لضمان فعاليتها في تعزيز الهجرة الآمنة.

٧٢ - وينبغي للدول أن تزيد الجهود الرامية إلى الوصول إلى السكان المعرضين لمخاطر أعلى من حيث الاتجار وأن تنشر معلومات دقيقة وواقعية عن مخاطر الهجرة والاتجار، فضلاً عن نصائح عملية بشأن كيفية طلب المساعدة عندما يواجه المهاجرون المحتملون المشاكل.

٧٣ - وينبغي لدول منشأ المهاجرين أن تقدم إلى جميع المهاجرين المحتملين، قبل مغادرتهم، تدريباً يحترم حقوق الإنسان ويقدم معلومات واقعية عن مخاطر الأشكال التعسفية للهجرة. وينبغي للدول المستقبلة أن توفر، بالتعاون مع السفارات والسلطات القنصلية، تدريباً توجيهياً للمهاجرين لدى وصولهم يُطلعهم على حقوقهم والتزاماتهم بوصفهم مهاجرين، بما في ذلك سبل الانتصاف المتاحة عند التعرض لسوء المعاملة والاستغلال على يد أرباب العمل وأطراف أخرى.

التوعية بالمخاطر المرتبطة بالاتجار

٧٤ - ينبغي للدول أن تكفل استناد حملات التوعية إلى معلومات دقيقة وإلى تحليل أساسي لما يعرفه الجمهور المستهدف أو ما لا يعرفه. وينبغي أن تكون المعلومات متاحة بسهولة، وينبغي استخدام قنوات الاتصال المناسبة للوصول إلى الجمهور المستهدف.

٧٥ - وينبغي للدول أن تعترف بمحدودية آثار التوعية في مجال منع الاتجار، وينبغي أن تجمع بين أنشطة التوعية وتدابير معالجة الأسباب الجذرية للاتجار وأن تزود المهاجرين المحتملين ببدائل.

٧٦ - وينبغي إضفاء الطابع المؤسسي على رسائل مناسبة توجه بشأن مخاطر الاتجار وما ينبغي للأشخاص أن يفعلوه لتجنبها أو تقليلها على جميع مستويات التثقيف، بهدف الوصول إلى الشباب قبل أن يقفوا فريسة لمتجرين عديمي الضمير.

٧٧ - وينبغي للدول أن تعترف بقوة وسائط الإعلام في التوعية العامة بالمخاطر المرتبطة بالاتجار. وينبغي للدول، بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني، أن تكفل توفير التدريب لوسائط الإعلام، كي لا تقوم بوصم ضحايا الاتجار، ولتنشر معلومات دقيقة عن مخاطر الاتجار بالأشخاص.

٧٨ - وينبغي استخدام التكنولوجيات الجديدة، ولا سيما شبكات التواصل الاجتماعي عبر الإنترنت، بشكل خلاق وياحكام، والاحتفاظ بها وسيلة لمنع جميع أشكال الاتجار بالأشخاص ومكافحتها، رغم الاعتراف بأن استخدامها محدود في بعض البلدان بسبب الفجوة الرقمية والمشاكل المتعلقة بالحصول عليها بسبب الاختلافات في الموقع الجغرافي والسن ونوع الجنس.

المنهجيات

٧٩ - ينبغي للدول أن تعزز الجهود الرامية إلى جمع بيانات وإحصاءات دقيقة عن الاتجار بالأشخاص من شأنها أن تشكل استراتيجيات منع شاملة قائمة على الأدلة. وينبغي لعملية جمع وتحليل البيانات المتعلقة بالاتجار هذه أن تتجاوز جمع إحصاءات عامة، وأن تشمل إجراء بحث وتحليل دقيقين لخصائص الأفراد الذين هم أكثر عرضة للاتجار، فضلاً عن البيانات الشخصية للمتجرين وطريقة عملهم.

٨٠ - وينبغي للدول أن تُضمّن برامجها لمنع أدوات للرصد والتقييم بهدف تقييم أثر تلك البرامج وفعاليتها بدقة. وينبغي عند إجراء الرصد والتقييم، إيلاء الاعتبار الواجب لأي آثار غير مقصودة على حقوق الإنسان للأشخاص المتّجر بهم.

مشاركة الأشخاص المتّجر بهم في تصميم برامج المنع وتنفيذها

٨١ - ينبغي للدول أن تشرك الأشخاص المتّجر بهم فعلياً في تصميم وتنفيذ ورصد التدابير الرامية إلى منع الاتجار بالأشخاص. وينبغي للدول أن تزيد الشفافية في عمليات

صنع السياسات وأن تتيح المعلومات ذات الصلة بالموضوع إلى الأشخاص المتجر بهم لتيسير مشاركتهم. وينبغي للدول أن تضمني طابعاً مؤسسياً على مشاركة الأشخاص المتجر بهم، بإنشاء قنوات محددة لهذه المشاركة ضمن عملية صنع السياسات.

الشراكات بين القطاعين العام والخاص في منع الاتجار بالأشخاص

٨٢ - ينبغي للدول أن تعترف بالدور المؤثر الذي يؤديه القطاع الخاص في مكافحة الاتجار على الصعيد العالمي، وأن تسعى إلى إشراكه فعلياً ومساءلته في منع الاتجار بالأشخاص في مجال نفوذه، فضلاً عن إعطائه أدواراً محددة في خطط العمل الوطنية.

٨٣ - ويجب أن تبرهن الدولة على وجود التزام جدي وإرادة سياسية لديها في سياق الجهود الرامية إلى تنظيم مؤسسات الأعمال، ولا سيما وكالات التوظيف والسياحة، وقطاعي الترفيه والجنس. وفي هذا الصدد، ينبغي إنزال نفس العقوبة بالمسؤولين العاميين الذين يتواطون مع المتجرين.

٨٤ - وتُحث مؤسسات الأعمال على توقيع الاتفاق العالمي ومبادئ أثينا الأخلاقية التي تشدد على أهمية احترام مؤسسات الأعمال لحقوق الإنسان ومشاركتها في مكافحة خطر الاتجار بالبشر في جميع أشكاله، ولا سيما في سلسلة الإنتاج وقطاع السياحة.

٨٥ - وأخيراً، تُحث الدول في جميع المجالات الرئيسية المحددة أعلاه على تعزيز التعاون بين الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية في تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم جميع أنشطة المنع الرامية إلى وضع حد لجميع أشكال الاتجار بالأشخاص، ولا سيما النساء والأطفال.