عزيزي القارئ:
إننا، ونحن بصدد الإشادة بالعبارات الخالدة الواردة في التعديل الثالث عشر لدستور بلادنا، تعبيراً عن رفض بلادنا لـ "وجود العبودية أو الاسترقاق اللاإرادي"، ندرك أن الحيلولة دون تحول هذه العبارات إلى مجرد كلمات مطبوعة على ورق تتطلب ضرورة التطبيق المستمر والمتواصل لمثل هذه الضمانات المطلقة، وينطبق ذلك على الساحة الدولية، إذ لا يتم تلقائياً تطبيق المادة الرابعة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتطبيق بروتوكول الأمم المتحدة بشأن منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص ("بروتوكول باليرمو")، بل يتطلب تطبيقهما قيام الحكومات والمجتمع المدني بالعمل سويا كشركاء من أجل التعرف على ضحايا أعمال الاتجار بالبشر ومعاقبة المتاجرين بالبشر الساعين لاستعبادهم.

إن النداء الذي انطلق عام 2000 من مدينة باليرمو لا يزال مسموعاً، فقد بلغ عدد البلدان التي أقرت تشريعات تقضي بحظر جميع أشكال الاتجار بالأشخاص 116 بلدا، وشاهد العالم خلال العام المنصرم عدداً أكبر من ضحايا أعمال الاتجار بالبشر الذين تم التعرف عليهم وتقديم خدمات أكثر لهم، كما شاهد العالم كذلك أن عدد المدانين من المتاجرين بالبشر خلال العام المنصرم فاق عدد المدانين بارتكاب هذه الجريمة في أية سنة سابقة طوال التاريخ. ومع ذلك، لا يزال الخطر الذي يتعرض له من يستعبد الآخرين خطراً ضئيلاً، لأن مطالبة هؤلاء بمعالجة العواقب السلبية التي يتعرض لها ضحاياهم أو فرض غرامات مالية عليهم أو إنذارهم لا يشكل رادعاً لمن تسوغ له نفسه استعباد الآخرين لغرض تحقيق الربح لنفسه، بل يجب أن يفقد مثل هذا الشخص حريته، ولا زالت المصادر المخصصة لمكافحة أعمال الاتجار بالبشر ضئيلة للغاية، كما لا تزال أعمال مكافحة هذه الأعمال تفتقر للرؤية وبالتالي، لا تحقق سوى القليل جداً من النتائج الإيجابية.

وبينما يواصل ملايين الأشخاص الكدح في ظل أشكال العبودية الحديثة، تتضح تفاصيل الاتجاهات المثيرة للقلق في هذا المجال، مثل اتجاه "تأنيث الهجرة،" فقد شاهدت مثلا إحدى دول جنوب آسيا المصدرة للعمالة خلال السنوات الثلاث الماضية، تغييراً في نوع العاملين المهاجرين من البلاد، إذ صارت الإناث تشكل 70 في المائة من هؤلاء العاملين بعد أن كان الرجال يشكلون في الماضي الغالبية من العمال المهاجرين، وكان الاتجار بالنساء لأغراض الممارسات الجنسية التجارية هو الوجه الآخر لأعمال الاتجار بالبشر لغرض العمل. ونظرا لأن العاملين في مجال توريد العمالة لا يتورعون عن القيام بأي شيء في سبيل توفير العمال، فإن ارتفاع نسبة الإناث من العمال المهاجرين يؤدي إلى تأنيث أعمال الاتجار بالبشر لغرض توفير العمالة، ولكن النساء يقعن في فخ العمل في الحقول وفي المصانع والمناجم والمطاعم، تماماً مثل أشقائهن وأزواجهن وأبنائهن، إلا أنهن كثيراً ما يتعرضن لأشرار العمل قسراً، علاوة على أشرار الاعتداء الجنسي. إننا إذ نوسع من إدراكنا لما تعانيه النساء من ضحايا الاتجار بالبشر لأغراض العمالة، نشاهد بصورة مستمرة الآثار المدمرة للاتجار بالبشر لأغراض الممارسات الجنسية التجارية، وهو أمر يعود إلى ندرة الخدمات المتاحة للناجين من هذه الممارسات، وندرة البرامج التي تعالج الحد من الطلب عليها. وفي حالة التعرف على النساء من ضحايا هذه الممارسات، يتم ترحيلهن إلى بلادهن الأم أو يتم احتجازهن في ملاجئ أشبه بالسجون، بدلا من إيوائهن في أماكن آمنة توفر لهن ما يحتاجونه من خدمات.

ويجب علينا أن نتجنب الشعور باليأس نتيجة اتساع نطاق هذه المشكلة المتمثلة في توجهات تدعونا إلى الالتزام بالجدية، بل يجب علينا الإشادة بما تم إحرازه من تقدم والالتزام مجددا بمكافحة هذه الظاهرة، وباستطاعتنا أن نحتفل بما تحقق من انتصارات لا يؤدي عدم توصلها إلى حل كامل للمشكلة إلى التقليل من شأنها، كما يجب علينا أن نعترف باحتياجات لم تقل الحاجة الملحة لها لأن احتياجات أخرى تم تلبيتها. ومن هذا المنطلق أدعو القارئ الكريم لأن يكونَ في ذهنه هذا العام رؤية لعالم يخلو من العبودية، وأدعو لأن يكون هذا العام هو العام الذي نكون فيه علاقات شراكة فيما بيننا لتحقيق هذه الرؤية.

المخلص،

السفير لويس سيدباكا

جدول المحتويات

مقدمة 3

عشر سنوات من مكافحة العبودية الحديثة..... 3

تحديد مفهوم الاتجار بالبشر 5

تعريف الاتجار بالبشر 5

العمل القسري 6

الاتجار بالأشخاص لغرض استغلالهم في النشاط الجنسي التجاري 6

العمل المقيد 6

العمل المقيد بدين مالي في أوساط العمال المهاجرين 7

الاسترقاق المنزلي اللاإرادي 7

التشغيل القسري للأطفال 7

الأطفال الجنود 8

الاتجار بالأطفال لغرض الاستغلال الجنسي التجاري 8

أولويات السياسة الأمريكية: 8

الملاحقة القضائية لمرتكبي أعمال الاتجار بالبشر 8

حماية الضحايا 9

منع وقوع أعمال الاتجار بالبشر 10

الشراكات 11

تفكيك أسلوب مكافحة الاتجار بالبشر المرتكز على ثلاثة دعائم 11

تقرير عام 2010 حول أعمال الاتجار بالبشر 13

المنهجية 13

التصنيف في فئات 13

دليل الفئات 14

العقوبات المحتملة للدول المصنفة في الفئة 3 16

مقارنة الحريات المدنية والفساد والعمل قسرا 16

المقدمة

عشر سنوات من مكافحة العبودية الحديثة:

يأتي صدور تقرير عام 2010 حول الاتجار بالبشر في تاريخ الذكرى السنوية العاشرة لأحداث هامة حققت نقلة نوعية في مكافحة العبودية الحديثة: إذ سنت الولايات المتحدة عام 2000 قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر، واعتمدت الأمم المتحدة في ذات العام بروتوكولا حول منع وقمع أعمال الاتجار بالبشر ومعاقبة مرتكبي هذه الأعمال، وخاصة النساء والأطفال، ويُعرف هذا البروتوكول أيضا باسم "بروتوكول باليرمو". لقد حقق العالم منذ ذلك التاريخ تقدما هاما في مكافحة هذا الشكل الأخير من أشكال الاستغلال، ويتمثل هذا التقدم في المعلومات المكتسبة عن هذه الجريمة وفي كيفية استجابتنا لها.

ركز "بروتوكول باليرمو" اهتمام المجتمع الدولي على مكافحة الاتجار بالبشر، وأدى إلى وجود اتفاق عالمي لأول مرة على ضرورة تجريم جميع أعمال الاتجار بالبشر، بما في ذلك الاتجار بالبشر لأغراض إرغامهم على العمل واستعبادهم وإخضاعهم لممارسات شبيهة بالعبودية، كما أدى البروتوكول إلى وجود اتفاق عالمي على ضرورة ارتكاز مكافحة الاتجار بالبشر على ثلاث دعائم هي **منع وقوع** هذه الأعمال **والملاحقة الجنائية** لمرتكبيها **وحماية** ضحاياها.

حققت حكومات بلدان العالم عبر السنوات العشر الماضية تقدما ملموسا في إدراكها لعدد من الحقائق حول الاتجار بالأشخاص: فقد أدركت أن أشكالاً من العبودية الحديثة توجد في غالبية البلدان، كما أن ظاهرة الاتجار بالبشر ظاهرة متغيرة تستجيب لمطالب السوق ولنقاط الضعف في القانون وإلى ضعف العقوبات وانعدام الاستقرار الاقتصادي. إن عدد الأشخاص المتاجر بهم لغرض إرغامهم على العمل يتجاوز عدد أولئك المتاجر بهم لأغراض الممارسات الجنسية التجارية، وفي غالبية الأحيان لا ترتبط الجريمة بالاحتيال على الضحايا الساذجين واختطافهم، بل ترتبط بقبول الأشخاص العمل طوعا في تقديم خدمة ما، أو قيامهم طوعا بمغادرة بلدهم، ثم إرغامهم بعد ذلك على العمل. وتتم أعمال الاتجار بالأشخاص محلياً داخل حدود البلاد أو دون الانتقال عبر حدودها، ومع ذلك تفترض بلدان كثيرة وعدد كبير ممن يعلقون على هذا الموضوع ضرورة انتقال ضحايا هذه الجريمة، ويشكل الرجال عددا كبيرا من ضحايا الاتجار بالبشر، وكثيراً ما يلجأ المتاجرون بالبشر إلى اغتصاب النساء، إذ يعتبرون اغتصاب المرأة سلاحا يستخدمونه ضد النساء لإرغامهن على الاستمرار في تقديم خدماتهن في الحقول أو في المصانع أو في بيت من بيوت الدعارة أو في أحد المنازل الخاصة أو في أحد مناطق الحرب.

إن الدعائم الثلاث التي ترتكز عليها جهود مكافحة الاتجار بالبشر هي دعائم متشابكة، إذ لا تكفي ملاحقة المتاجرين بالبشر جنائياً إذا لم نقدم أيضا المساعدات لضحايا هذه الأعمال وإذا لم نسعى من أجل الحيلولة دون تعرض آخرين لمثل هذه الأعمال. إن الاستجابة الشاملة حقا لهذه الجريمة الجسيمة والمتغيرة التي يتزايد انتشارها لم تحققه بعد أية دولة، لأن الجهود المركزة المبذولة عبر 10 سنوات هي جهود لا تزال في المراحل الأولى من تاريخ هذه الحركة الحديثة: كما أن بلدان كثيرة لا تزال تعيش مرحلة اكتساب المعلومات عن أعمال الاتجار بالأشخاص وعن أفضل سبل الاستجابة لها.

ويجب تطبيق الممارسات الواعدة على أرض الواقع وكذلك خطط العمل الوطنية التي تضعها فرق العمل وهيئات التنسيق، كما يجب على الحكومات المركزية أن تدعم الابتكارات المحلية وأن توسع من تطبيقها، لأن الغالبية العظمى من ملايين الأشخاص المستعبدين في أشكال العبودية الحديثة لم يستفيدوا بعد من أي تقدم، ويجب على كل بلد أن يفعل المزيد من أجل الوفاء بوعود "بروتوكول باليرمو."

أفادت منظمة العمل الدولية أن قيمة الواردات والصادرات في العام الماضي من البضائع المصنعة والمواد الخام التي يشوب تصنيعها واستخراجها لغرض الاستيراد أو التصدير عنصر إرغام العاملين على العمل بلغت مليارات الدولارات، وكانت الحكومات تقوم بترحيل ضحايا أعمال الاتجار بالبشر سواء كانت تعلم أو لا تعلم عن أوضاعهم، وكانت لا توفر لهم خدمات الإيواء وإعادة دمجهم في المجتمع، الأمر الذي أدى إلى الإخلال بنزاهة التحقيقات الجارية وإضعاف المساعي المبذولة لإعادة تأهيل الضحايا، واستمرت الحكومات في كفاحها مع قوانين الهجرة ذات الصياغة الضعيفة مما زاد من تعريض المجموعات البشرية المهاجرة إلى أعمال الاتجار بالبشر.

عند الاطلاع على تقييم أداء كل دولة في مجال مكافحة الاتجار بالبشر، من الأهمية بمكان أن نتذكر أن تقارير تقييم الأداء هذه تعتمد على امتثال الدولة بالحد الأدنى للمعايير الواردة في قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر، وهي المعايير التي تعتبرها الحكومة الأمريكية الحد الأدنى للأداء في هذا المجال، وليس الحد الأعلى له.

تتضمن مكافحة أعمال الاتجار بالبشر ممارسات لا تتسم بالجمود، إذ يجب أن يتضمن تنفيذ قانون مكافحة الاتجار بالبشر الذي تم إقراره العام الماضي تحسين تنفيذه هذا العام، كما ينبغي الاهتداء بالدروس المستفادة من الملاحقات القضائية التي أجريت العام الماضي وتحسين استجابة أجهزة تطبيق القانون هذا العام، كما ينبغي مراجعة المفارقات الكبيرة بين أعداد ضحايا أعمال الاتجار بالبشر الذين تم التعرف عليهم وعدد مرتكبي هذه الجرائم الذين لوحقوا قضائيا، وذلك بهدف تحسين قدرات المسئولين الذين يستجيبون لهذه الحالات من أجل تطبيق القانون والإنصاف بالضحايا. وتشكل جودة الجهود المبذولة من قبل المسئولين عن تطبيق القانون في مكافحة الاتجار بالأشخاص وآثار هذه الجهود مؤشراً للأداء تتجاوز أهميته أهمية المؤشر الذي يبين عدد الملاحقات القضائية لمرتكبي أعمال الاتجار بالبشر وعدد المدانين بارتكاب هذه الأعمال.

كما يجب أن تكون الفرص التي لم يتم انتهازها للتعرف على الضحايا والتعاطف معهم بصورة فعالة نداء قويا يدعونا لتأمين وجود أسلوب فعال هذا العام يمسك بزمام المبادرة للتعرف على الضحايا ومساعدتهم، بغية الامتثال لبروتوكول باليرمو وما يتضمنه قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر من ضمانات لتأمين العدالة لكل ضحية.

إن تقرير عام 2010 حول الاتجار بالبشر هو الوسيلة التي تبين حالة الجهود المبذولة حالياً على أرض الواقع، وهو تقرير لا يدين أي بلد ولا يعفي أي بلد، ولا يضمن لأي بلد تصنيفه لأدائها في العام المقبل، إذ يوضح تقرير هذا العام في الواقع تحسن أداء 22 بلد وارتفاع تصنيفها، اعترافاً بالنتائج التي طال انتظارها، كما يبين التقرير انخفاض تصنيف 21 بلد كانت حماية

الضحايا فيها ضئيلة، أو كان تنفيذ القوانين فيها تنفيذ غير منهجي، أو كانت الأجهزة القانونية فيها غير كافية. إن غالبية البلدان التي تنكر وجود ضحايا العبودية الحديثة داخل حدودها هي بلدان لا تبحث عن هؤلاء الضحايا أو لا تحاول البحث عنهم أو لا تلتزم بما يفرضه عليها بروتوكول باليرمو من التزامات وما تتطلبه منها متطلبات آدميتنا المشتركة. ويكمن العار في البلد الذي يتجاهل وجود مشكلة بهذه الضخامة، أما البلد الذي يواجهها، فلا عار عليه.

تتحمل الولايات المتحدة مسئولية الالتزام بذات المعايير التي تستخدمها لتقييم أداء الآخرين، ويشمل تقرير هذا العام لأول مرة تصنيفا لأداء الولايات المتحدة وعرضا كاملا وصريحا لجهودها في مكافحة الاتجار بالبشر، ويعكس التصنيف مساهمات الأجهزة الحكومية ومساهمات الجمهور والبحوث المستقلة التي أجرتها الوزارة، وتعترف الولايات المتحدة أنها، مثل غيرها من البلدان، تواجه مشكلة خطيرة تتمثل في وجود أعمال الاتجار بالأشخاص لأغراض استغلالهم في العمل وفي الممارسات التجارية الجنسية. وتدرك حكومة الولايات المتحدة التحديات الكامنة في مكافحة هذه الجريمة، وهي، إذ تفتخر بما توصلت إليه من أفضل الممارسات لمكافحة جريمة الاتجار بالبشر، تسعى من أجل استمرار الجهود المبتكرة التي يكون من شأنها تعزيز وتقوية جهودها داخل الولايات المتحدة وفي بلدان أخرى من خلال علاقات المشاركة بينها وبين تلك البلدان.

تحديد مفهوم الاتجار بالبشر

استخدمت عبارة "الاتجار بالأشخاص" أو عبارة "الاتجار بالبشر" خلال الـ 15 عام الأخيرة كمصطلح شامل يشير إلى أنشطة من ضمنها الأنشطة التي تُمارس عندما يحصل شخص ما على شخص آخر أو يحتجزه لغرض إرغامه على العمل قسراً. ويستخدم قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر عبارات مختلفة لوصف هذا الإكراه على العمل: الاسترقاق اللاإرادي والعبودية وعبودية الدين والعمل القسري / قسراً.

تعريف الاتجار بالبشر

يحدد قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر "الأشكال الخطيرة من الاتجار بالبشر" على أنها:

أ - الاتجار بالأشخاص لغرض استغلالهم في النشاط الجنسي التجاري واستخدام القوة أو الاحتيال أو الإكراه لدفع أحد الأشخاص المتاجر بهم والذي لم يبلغ بعد الثامنة عشرة من عمره إلى ممارسة الجنس لأغراض تجارية؛ أو

ب - استخدام القوة أو الاحتيال أو الإكراه لتجنيد شخص ما أو إيوائه أو نقله أو توفيره أو الحصول عليه لغرض قيام هذا الشخص بتأدية عمل ما أو تقديم خدمات ما، وذلك لغرض إخضاعه رغما عنه لتقديم خدماته للغير أو لتسخيره في العمل أو لإرغامه على العمل مقابل تسديد دين أو لاسترقاقه.

ولا يتطلب الأمر نقل الضحية من موقع واحد إلى موقع آخر لكي ينطبق هذان التعريفان على جريمة الاتجار بالبشر. يجوز لشخص ما أن يكون ضحية لأعمال الاتجار بالبشر، وفقاً لقانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر، بغض النظر عن موافقته سابقاً على القيام بعمل ما، أو مشاركته في ارتكاب جريمة ما نتيجة خضوعه لأعمال الاتجار بالبشر، أو نقله إلى الوضع الذي

يتم فيه استغلاله، أو لأنه ببساطة ولد في حالة استرقاق. إن أشكال الاستعباد التي يتعذر حصرها هي لب هذه الظاهرة، لا النشاطات المتصلة بالعمليات الدولية لرقل الضحايا.

وتشمل الأشكال الرئيسية من الاتجار بالبشر:

العمل القسري

تشير الدراسات التي أجريت أخيراً إلى أن الغالبية من أعمال الاتجار بالبشر في العالم هي عمليات اتجار بالأشخاص لغرض إرغام هؤلاء الأشخاص على العمل قسراً. وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن إجبار ضحية واحدة من ضحايا الاتجار بالبشر على ممارسة البغاء، يقابله إجبار تسعة أشخاص على ممارسة العمل القسري. وقد يأتي العمل قسراً، المعروف أيضاً بعبارة الاسترقاق اللاإرادي، نتيجة استغلال أرباب العمل عديمي الضمير لعمال أصبحوا أكثر عرضة للاستغلال بسبب ارتفاع معدلات البطالة أو الفقر أو الجريمة، أو بسبب التمييز أو الفساد أو النزاعات السياسية، أو القبول الثقافي لهذه الممارسة. ويكون المهاجرون معرضين للاستغلال في أعمال الاتجار بالبشر بشكل خاص، ومع ذلك يجوز أيضاً إجبار الأشخاص على العمل قسراً في بلدانهم. وفي الكثير من الأحيان يتم إخضاع الإناث من ضحايا العمل قسراً أو العمل المقيد للاستغلال الجنسي أيضا، وخاصة النساء والفتيات اللواتي يقدمن خدماتهن في المنازل الخاصة.

الاتجار بالأشخاص لغرض استغلالهم في النشاط الجنسي التجاري

يشكل الاتجار بالبشر لغرض استغلالهم في النشاط الجنسي التجاري جزءاً أصغر من أعمال الاتجار بالبشر، ولكن رغم ذلك جزءا هاما عموماً من هذه الأعمال. ويُعتبر الشخص البالغ الذي يُجبر أو يُكره أو يُخدع لدفعه إلى ممارسة الدعارة أو للاستمرار في ممارستها ضحية لأعمال الاتجار بالبشر، كما يُعتبر كل من ساهم في تجنيد هذا الشخص أو نقله أو إيوائه أو استلامه أو الحصول عليه لذلك الغرض مقترفاً لجريمة اتجار بالبشر. كما يمكن ممارسة أعمال الاتجار بالأشخاص لغرض استغلالهم في النشاط الجنسي ضمن إطار إخضاع الضحايا للاستعباد مقابل سداد دَين، حيث ترغم النساء والفتيات على الاستمرار في ممارسة البغاء عبر استخدام "الدَين" غير المشروع الذي يُزعم أنهن أصبحن مدينات به نتيجة نقلهن أو توظيفهن، أو حتى نتيجة دفع مبلغ مالي "ثمناً" لشرائهن، ويصر المستغلون على ضرورة سداد هذا المبلغ قبل استعادة النساء لحريتهن. لا يعتبر القانون موافقة الشخص في بداية الأمر على ممارسة الدعارة دليلاً على استغلاله في النشاط الجنسي التجاري: إن إدراك هذا الأمر له أهميته الحيوية، ولكن إذا أرغم الشخص بعد ذلك على الاستمرار في ممارسة الدعارة من خلال التأثير عليه نفسياً أو استخدام القوة الجسدية ضده، يُعتبر ضحية لأعمال الاتجار بالبشر، وينبغي أن تُقدم له المساعدات الواردة في بروتوكول باليرمو وفي القوانين السارية على مثل هذه الحالات.

العمل المقيد

يشكل استخدام سند الدَين أو دين مالي شكلاً من أشكال إجبار الأشخاص على العمل، وكثيراً ما يشار إلى هذا الشكل من أشكال إجبار الأشخاص على العمل بعبارة "السخرة" أو "العبودية على أساس الدين"، وهي ممارسة ما فتئ القانون الأميركي يحظرها منذ فترة طويلة مستخدماً اسمها الإسباني (*peonage*)، ويقتضي بروتوكول باليرمو اعتبارها جريمة بوصفها شكلاً

من أشكال الاتجار بالبشر. ويقع العمال من مختلف أنحاء العالم ضحايا للعبودية على أساس الدين عندما يستغل المتاجرون بالبشر أو وسطاء التوظيف، بصورة مخالفة للقانون، قرضاً استدانه العامل في البداية كجزء من شروط توظيفه. وقد يرث العمال ديوناً مالية في الأنظمة التقليدية للعمل المقيد أو السخرة، ففي جنوب آسيا، على سبيل المثال، يقدر عدد ضحايا أعمال الاتجار بالبشر الذين يعملون في سبيل تسديد ديون أسلافهم بملايين الأشخاص.

العمل المقيد بدين مالي في أوساط العمال المهاجرين

لا يشكل بالضرورة سوء تطبيق عقود عمل العمال المهاجرين أو تعريضهم لظروف عمل خطرة اتجاراً بالبشر، إلا أن تحميل هؤلاء العمال أعباء تكاليف وديون غير مشروعة في بلد المصدر، وهو ما يتم في الكثير من الأحيان بدعم من وكالات التوظيف وأصحاب العمل في بلد المقصد، من شأنه أن يساهم في وضع هؤلاء العمال في ظروف العمل المقيد بدين مالي. ويكون هذا هو الوضع القائم حتى عندما يكون وضع العامل في البلد مرتبطاً برب العمل، إذ يُعتبر هذا العامل أحد عناصر العمالة الوافدة ضمن برامج التوظيف المؤقت للعاملين.

الاسترقاق المنزلي اللاإرادي

يُعتبر الاسترقاق المنزلي اللاإرادي نمطا فريدا من العمل قسراً في المنازل الخاصة، لأن مكان العمل ليس مكانا رسمياً للعمل، كما أنه متصلاً بمكان سكن العاملين بعد أوقات العمل، وغالباً لا يشاركهم فيه عمال آخرون. وكثيراً ما تفرض مثل هذه البيئة عزلة اجتماعية على خدم المنازل، وتساهم في تعرضهم للاستغلال رغماً عنهم لأن السلطات لا تستطيع تفتيش الأملاك الخاصة بنفس السهولة المتاحة لتفتيش أماكن العمل العامة. وقد أبلغ المحققون ومقدمو الخدمات عن حالات مرض كثيرة لم يقدَم فيها العلاج للخدم المرضى، كما أبلغوا عن انتشار مفجع واسع النطاق للاعتداءات الجنسية التي ربما شكلت، في بعض الحالات، علامات على وجود وضع استرقاق لاإرادي.

التشغيل القسري للأطفال

تسلم معظم المنظمات الدولية والقوانين المحلية بأنه يجوز للأحداث ممارسة أنواع معينة من العمل بصورة مشروعة، ومع ذلك هناك توافقاً متزايداً في الرأي على ضرورة استئصال أسوأ أشكال عمالة الأطفال. وتعتبر عمليات بيع الأطفال والاتجار بهم وإيقاعهم في فخ العمل المقيد والعمل قسراً من أسوأ أشكال عمالة الأطفال. وقد يكون الطفل ضحية للاتجار بالبشر بغض النظر عن مكان تعريضه للاستغلال دون موافقته. وتشمل المؤشرات الدالة على احتمال وجود تشغيل قسري للأطفال حالات يبدو فيها الطفل في عهدة شخص من غير أفراد عائلته يشغّله في عمل يدر المنفعة المالية على أشخاص ليسوا من أفراد عائلة الطفل ولا يوفر هذا الشخص للطفل خيار ترك العمل.

وينبغي أن لا تكون إجراءات الاستجابة لأعمال الاتجار بالبشر ومكافحتها بديلاً للإجراءات التقليدية المستخدمة لمكافحة عمالة الأطفال، مثل تصحيح الخطأ والتعليم، بل ينبغي أن تكون مكملة لها، إلا أنه في حال وقوع استعباد للأطفال، ينبغي ألا يفلت من استعبدوهم من العقاب الجنائي استناداً إلى وجود إجراءات إدارية طويلة الأمد لمعالجة أمر ممارسات عمالة الأطفال.

الأطفال الجنود

قد يكون وجود أطفال في أوساط الجنود دليلاً على وجود اتجار بالبشر إذا كان وجود هؤلاء الأطفال الجنود في أوساط القوات المسلحة نتيجة اللجوء إلى القوة أو الاحتيال أو الإكراه لغرض تجنيد هؤلاء الأطفال أو استخدامهم في القوات بطريقة غير مشروعة كمقاتلين، أو لاستغلالهم في العمل أو لأغراض النشاط الجنسي لصالح القوات المسلحة. وقد يكون مقترفو هذه الجرائم قوات حكومية، أو منظمات شبه عسكرية، أو مجموعات من المتمردين. ويتم اختطاف الكثير من الأطفال بالقوة لاستخدامهم كمحاربين، ويُرغم آخرون بصورة غير مشروعة على العمل كحمالين أو طهاة أو حرس أو خدم أو سعاة أو جواسيس. وقد يتم إجبار الصبايا الصغيرات على الزواج من مقاتلين أو ممارسة الجنس معهم. وكثيراً ما يتعرض الجنود الأطفال من الذكور والإناث للاعتداءات الجنسية، وهم لذلك معرضين لخطر الإصابة بالأمراض التي تنتقل عدواها عن طريق ممارسة الجنس.

الاتجار بالأطفال لغرض الاستغلال الجنسي التجاري

تشير تقديرات صندوق رعاية الطفولة التابع لمنظمة "اليونيسيف" إلى أن عدد الأطفال الذين تعرضوا لممارسات الدعارة في إطار النشاط الجنسي التجاري العالمي يصل إلى مليوني طفل. وتلزم الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية الدول الأطراف فيها تجريم أعمال استغلال الأطفال في النشاط الجنسي التجاري. ويحظر القانون الأميركي وبروتوكول الأمم المتحدة الخاص بالاتجار بالبشر والقوانين في دول العالم المختلفة استعمال الأطفال في تجارة الجنس. ولا يمكن أن تكون هناك أي استثناءات لذلك أو أي مبررات اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية تحول دون إنقاذ الأطفال من الاسترقاق الجنسي، إذ يؤدي الاتجار بالأطفال لغرض استغلالهم في النشاط الجنسي التجاري إلى تداعيات مدمرة على القاصرين تشمل الأذى الجسدي والنفسي الذي يدوم طويلاً، كما تشمل الإصابة بالأمراض (بما في ذلك مرض نقص المناعة المكتسبة/الإيدز)، وإدمان المخدرات، والحمل غير المرغوب فيه، وسوء التغذية، ونبذ المجتمع لهم، واحتمال الموت.

أولويات السياسة الأميركية

تؤيد الحكومة الأميركية تطبيق سياسة ترمي إلى مكافحة الاتجار بالبشر، ولا تزال الحكومة الأميركية تؤيد هذه السياسة وتدعو إلى تطبيقها منذ صدور المذكرة التنفيذية حول الاتجار بالنساء والأطفال التي أصدرها الرئيس بيل كلنتون في آذار/مارس 1988، وترتكز هذه السياسة على ثلاث دعائم هي: الملاحقة القضائية لمرتكبي أعمال الاتجار بالبشر وحماية ضحايا هذه الأعمال ومنع وقوعها.

الملاحقة القضائية لمرتكبي أعمال الاتجار بالبشر

إن الاتجار بالبشر جريمة مماثلة لجرائم القتل والاغتصاب والخطف، كما أن تجريم الاتجار بالبشر إلزامي بالنسبة لجميع الدول الأطراف في بروتوكول باليرمو، وتنعكس أهمية الملاحقة القضائية لمرتكبي أعمال الاتجار بالبشر في الأسلوب المتبع في الولايات المتحدة لتطبيق القانون، إلا أن عدد المحاكمات السنوية ضئيل جداً مقارنة بحجم المشكلة. وتكون الخطوة الأولى على طريق الامتثال لبروتوكول باليرمو والوفاء بالحد الأدنى للمعايير الواردة في قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر إصدار قوانين

حديثة تحظر جميع أشكال الاتجار بالبشر وتركز على استعباد الضحايا بدلا من التركيز على استدراج وتجنيد العمال ونقلهم أو استدراج النساء لممارسة الدعارة. ومع ذلك، تظل هذه القوانين عقيمة وعديمة الجدوى ما لم يتم تطبيقها، وطالما يظل عدد الإدانات السنوية الصادرة في قضايا الاتجار بالبشر في جميع أنحاء العالم حوالي 3000 إدانة فقط، يظل معنى ذلك أن الظلم الذي يعاني منه ضحايا أعمال الاتجار بالبشر لا يشكل أولوية قومية أو دولية.

وفي الكثير من الحالات يُعتبر ضحايا هذه الجريمة حثالة المجتمع، فهم أشخاص يمارسن أو يمارسون الدعارة، أو قاصرين فارين من ذويهم، أو فقراء أو من الأقليات العرقية أو الإثنية، أو هم من أبناء إحدى طبقات المجتمع الدنيا، أو من المهاجرين حديثي الوصول إلى البلد. كما أن الضحايا أنفسهم لا يعلمون ما هو التعريف القانوني لهذه الجريمة، وبالتالي، ينبغي ألا يُفرض عليهم الكشف عن كونهم ضحايا أعمال الاتجار بالبشر. كما أن تحامل المجتمع على الطبقات الضعيفة وعجزه عن النظر إلى أبنائها كضحايا يؤثر على قدرته على التعرف على الضحايا وعلى ملاحقة المتاجرين بالبشر قضائيا. ويعيق ضيق تركيز اهتمام المجتمع على هذا الموضوع التنفيذ النشط لإجراءات تطبيق القانون، ويتيح للمتاجرين بالبشر ممارسة نشاطهم والإفلات من العقاب. كما أنه يؤدي، علاوة على ذلك، إلى إضعاف التعهد بالحماية المتساوية في ظل القانون، مقوضاً بذلك المبادئ الأساسية لسيادة القانون. وينبغي أن يتمتع جميع الضحايا بحقهم في مشاهدة من تاجروا بهم ماثلين أمام العدالة، كما ينبغي أن يتمتعوا بحق الإدلاء بأقوالهم عبر الدعاوى القضائية. وبالتالي، فإن الملاحقة القضائية الذكية والمتعاطفة مع الضحية تشكل الأساس لنهج السياسة التي تركز الاهتمام على الضحية.

حماية الضحايا

يشكل إصدار القوانين بدون تطبيقها تعهداً عقيماً عديم الجدوى، وبالمثل يشكل تطبيق القانون وحده بدون حماية الضحايا إجراء لا يفي بالمراد. ولا يقتصر النهج الذي يركز الاهتمام على الضحية على مساعدة شاهد محتمل أثناء المدة الكافية للحصول على شهادته أو شهادتها، وإنما يشمل مثل هذا النهج تلبية احتياجات الضحية والوفاء بالالتزامات والتعهدات التي تتجاوز حدود الدعوى الجنائية. ويستلزم مثل هذا النهج تكوين علاقات شراكة بين أجهزة تطبيق القانون ومقدمي الخدمات لا يقتصر هدفها على كسب الدعوى، إنما يشمل تحمل المسؤولية الإنسانية كزملاء وشركاء يقومون بتأدية المهام التي تخدم مصلحة الضحية على أفضل وجه.

إن الحماية المتاحة للضحايا التي تشترط عليهم القيام بدور نشط في الدعاوى التي ترفعها الدولة في المحاكم ضد المتاجرين بالبشر لا ترقى إلى المستوى الذي يفي بالمراد. ففي الكثير من البلدان، لا تقدم الدولة للضحايا تسهيلات في سبيل الهجرة وخدمات اجتماعية إلا لأولئك الذين يقبلون هذا الحافز ويتعاونون مع السلطات ويدلون بشهاداتهم، وهي مساعدات وخدمات لا تهدف إلى إعادة الكرامة والصحة لضحايا الاتجار بالأشخاص. إن مساعدة الضحايا على أفضل وجه عن طريق الاستجابة المثلى لمثل هذا الانتهاك لحقوق الإنسان ينبغي أن يركز الاهتمام على جميع الضحايا، وأن يقدم لهم فرص الحصول على المأوى والخدمات الشاملة، وطلب الهجرة في حالات معينة. وينبغي ألا يكون ترحيل الضحايا الأجانب إلى بلدانهم الإجراء الأول الذي يتم اللجوء إليه، بل ينبغي عدم اللجوء إلى هذا الإجراء إلا على أساس اتخاذ قرار مستنير يخدم مصلحة الضحية

على أفضل وجه. ويتناقض احتجاز الضحية مع بروتوكول باليرمو، ويشكل، علاوة على ذلك، إجراء يأتي بنتائج عكسية لا تحقق الفعالية المطلوبة في مجالي إعادة تأهيل الضحايا والمقاضاة الجنائية للمتاجرين بالبشر.

ترتكز حماية الضحية، في أفضل أشكالها، على سلسلة من القوانين والسياسات التي يتم تمويلها وفهمها وتطبيقها على نطاق واسع، وهي قوانين قابلة للتكيف مع الظروف على أرض الواقع، وتراعي احتياجات الضحايا.

منع وقوع أعمال الاتجار بالبشر

لا يتضمن بروتوكول باليرمو أو قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر، بصيغته المعدلة، إرشادات كثيرة تحدد الأنشطة الكفيلة بمنع وقوع أعمال الاتجار بالبشر تتجاوز الواضح والبديهي من هذه الأنشطة، مثل تنظيم حملات التوعية الشعبية، ومعالجة الأسباب الجذرية لهذه الأعمال، وممارسة الأنشطة المتصلة بتطبيق القانون أو بأمن الحدود. وتعمل الحكومات، بعد مرور عقد على صدور قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر وبروتوكول باليرمو، في سبيل توسيع مفهومها لمنع وقوع أعمال الاتجار بالبشر بحيث يتضمن وضع سياسات وتطبيق ممارسات تعمل على اجتثاث العبودية الحديثة في منشأها. ويشمل ذلك تنفيذ مبادرات ترمي إلى مواجهة الطلب على السلع التي تظل أسعارها منخفضة من خلال الاعتماد على العمال الذين تم الاتجار بهم، أو مواجهة الطلب على النشاط الجنسي التجاري الذي يسارع المتاجرون بالبشر إلى تلبيته بواسطة أساليب غير مشروعة. كما يشمل توسيع هذا المفهوم تنفيذ مبادرات تتكاتف فيها الحكومة والشركات والمستهلكون في سبيل ضمان أن تتضمن التجارة الحرة عنصر اليد العاملة التي قامت بالعمل عن طيب خاطر مقابل الحصول على أجر منصف، بدلا من أن تتضمن يداً عاملة قامت بالعمل دون مقابل.

ويقتضي منع وقوع أعمال الاتجار بالبشر ضرورة مواجهة نقاط الضعف الأساسية في الأنظمة القانونية، ويعني ذلك مواجهة السياسات التي تسمح بوقوع أعمال الاتجار بالبشر وسد الثغرات في تطبيق هذه السياسات، ومواجهة التسامح داخل وكالات الشراء والتعاقد الحكومية، ومواجهة شركات وسطاء التوظيف عديمي الضمير، ومعالجة القيود في أنظمة منح التأشيرات التي يمكن أن تشكل أدوات إكراه، ومعالجة التطبيق غير الصارم لقوانين العمل. ويكمن المنع الفعال لأعمال الاتجار بالبشر في المبادرات التي تهدف إلى حماية حقوق العمال محدودي الدخل الذين تم تهميشهم، كخدم المنازل وعمال المزارع وعمال المناجم والعاملين في مصانع صنع الثياب، ذلك أن هؤلاء العمال يقاسون في كثير من الأحيان من سلسلة متواصلة من جرائم استغلالهم في العمل تشمل، في أسوأ أشكالها، أعمال الاتجار بالبشر.

وباستطاعة الجهود المبذولة لمنع وقوع أعمال الاتجار بالبشر أن تسخر الدافع الاقتصادي لارتكاب هذه الجريمة من أجل استخدامه في مكافحتها، وينبغي عليها القيام بذلك عن طريق زيادة العقوبات الجنائية أو المدنية المفروضة على الشركات التي تعتمد بشكل مباشر على العمالة القسرية في إنتاج البضائع أو الخدمات.

الشراكات

تتطلب محاربة الاتجار بالبشر مهارات وموارد وجهود الكثيرين من الأشخاص والكيانات، لأنها مسألة معقدة ومتعددة الجوانب تتطلب اتخاذ إجراءات شاملة في مجالات مثل مجال حقوق الإنسان، والعمل والتوظيف، والصحة والخدمات، وتطبيق القوانين، وتستجيب الكيانات الحكومية وغير الحكومية إلى هذه المسألة من خلال هذه الإجراءات التي يستلزم تحقيق آثار إيجابية لها تكوين علاقات شراكة فيما بين جميع هذه الكيانات.

وتعزز علاقات الشراكة الجهود المبذولة لمكافحة أعمال الاتجار بالبشر من خلال الجمع بين الخبرات المختلفة، وتضخيم آثار الرسائل المبثوثة، وزيادة فعالية الموارد، وتفوق الإنجازات التي تتحقق عن طريق علاقات الشراكة ما كان يمكن لأي كيان أو قطاع بمفرده أن يحققه وحده. وتتضمن الأمثلة على علاقات الشراكة الراهنة التي تستخدمها الحكومات لتيسير الملاحقات القضائية ومنع وقوع أعمال الاتجار بالبشر وحماية ضحاياها ما يلي:

- فرق عمل يتم تشكيلها فيما بين وكالات تطبيق القانون [المختلفة] وتتعاون هذه الفرق لإطلاع بعضها البعض على الاستخبارات، وللعمل عبر نطاق الصلاحيات المحددة لكل وكالة، وللتنسيق عبر الحدود؛
- تشكيل تحالفات بين الحكومات واتحادات قطاع الأعمال تسعى إلى صياغة بروتوكولات ووضع آليات يمتثل لها موردو القوى العاملة الخالية من المستعبدين؛ و
- إنشاء علاقات شراكة إقليمية فيما بين الدول، مماثلة لعلاقات الشراكة القائمة في إطار منظمة الدول الأميركية أو الاتحاد الأوروبي في سبيل جهود مكافحة أعمال الاتجار بالبشر.

وتشمل علاقات الشراكة التي يتم تشكيلها خارج نطاق الحكومة ائتلافات فيما بين المنظمات غير الحكومية التي تتكاتف لأغراض مناصرة وتأييد الضحايا وتوفير الخدمات لهم وإطلاع بعضها البعض على المعلومات، كما تشمل علاقات الشراكة شبكات الناجين من أعمال الاتجار بهم الذين تقدم تجاربهم معلومات توضح واقع حركة الاتجار بالبشر على نطاق واسع.

يوجد اتفاق واسع النطاق حول الغرض من علاقات الشراكة وفوائدها في مجال مكافحة الاتجار بالبشر، إلا أن الاتفاق القائم حول إستراتيجيات مكافحة الاتجار بالبشر التي أثبتت نجاحها وسبل توثيق هذه الإستراتيجيات أقل من الاتفاق القائم حول الغرض من علاقات الشراكة وفوائدها، وهو أمر ينبغي علينا جميعا السعي إلى إيجاده والمشاركة فيه في الأعوام القادمة.

تفكيك أسلوب مكافحة الاتجار بالبشر المرتكز على ثلاثة دعائم هي: احتجاز الضحايا وترحيلهم وتجريدهم من قدراتهم

رغم مرور عشر سنوات على صدور بروتوكول باليرمو الذي وضع إستراتيجية لمكافحة أعمال الاتجار بالبشر ترتكز على ثلاثة دعائم، هي منع أعمال الاتجار بالبشر وحماية ضحايا هذه الأعمال ومقاضاة مرتكبيها، تواجه هذه الإستراتيجية نموذجاً منافساً لها لا يزال يعرقل تحقيق قدر أكبر من التقدم في مكافحة الاتجار بالبشر، ويعتمد هذا النموذج على ثلاثة دعائم هي

احتجاز الضحايا، وترحيلهم، وتجريدهم من قدراتهم.

وفي معظم الحالات يأتي هذا الأسلوب المتمثل في احتجاز ضحايا الاتجار بالبشر وترحيلهم نتيجة لسياسات الهجرة أو لقوانين قديمة لا تعبر عن إدراك كامل لظاهرة العبودية الحديثة. إلا أن بعض مظاهر هذا الأسلوب للاستجابة إلى أعمال الاتجار بالبشر هي مظاهر جديدة، لم تظهر إلا في السنوات القليلة الماضية، وتؤثر هذه المظاهر الجديدة على أعداد من النساء تفوق كثيراً أعداد الرجال الذين يتأثرون بها.

وقد تتخذ الحكومات إجراءات في إطار استخدامها لمثل هذا الأسلوب للاستجابة إلى أعمال الاتجار بالبشر خدمة لمصالحها الذاتية الرامية للتخلص من أعباء محتملة، كما قد تتخذ هذه الحكومات إجراءات لما تدَعي أنه يحقق مصلحة الضحايا الأجانب، وتشمل هذه الإجراءات عادة احتجاز الضحايا لفترة قصيرة ثم ترحيلهم إلى بلدانهم الأصلية بدون أن تقدَم لهم فرصا معقولة للسعي من أجل الحصول على الإنصاف القانوني (بما في ذلك التعويض المدني)، أو للحصول على العلاج النفسي الملائم، أو للحصول على تصريح للعمل والإقامة لفترة أطول، أو فرصا معقولة لترحيلهم إلى بلد ثالث.

تصف الحكومات مرافق الاحتجاز التي تحتجز فيها من يتم التعرف عليهم كضحايا أعمال الاتجار بالبشر بأنها "مأوى" لهؤلاء الضحايا، وتؤدي محاولات احتجاز هؤلاء الضحايا في مثل هذه المرافق، بغض النظر عما توفره لهم من وسائل الراحة والأمان، إلى تجريد الضحايا من شعورهم بالقدرة على التحكم في أي شيء، وذلك في وقت حاسم يحتاجون فيه إلى الشعور بالقدرة على استعادة حريتهم كأفراد. إن أشكال الاحتجاز المختلفة تزعزع أيّ علاقة ألفة يمكن أن يقيمها مع الضحايا مقدمو الخدمات أو المحققون. وتشير الأبحاث إلى أن الصدمة الأولية التي يتعرض لها الضحايا تستمر طوال أشهر، كما تشير ممارسات أجهزة تطبيق القانون إلى أن الضحايا لا يستطيعون في مراحل التحقيق المبكرة تقديم أكثر من وصف جزئي لتجاربهم، وعليه فإن النموذج المرتكز على احتجاز الضحايا وترحيلهم يكاد أن يضمن عدم حصول السلطات المعنية على الحقائق بالغة الأهمية، وذلك حتى في حال تسجيل الإفادات الأولى على شريط فيديو أو تسجيلها في شهادات خطية مشفوعة بقسَم.

تؤدي إعادة الضحايا إلى بلدانهم الأصلية بدون إطلاعهم على جميع الخيارات المتاحة لهم إلى تعريضهم لصدمات محتملة ترتبط بانكشاف حقيقة أمرهم كضحايا لأعمال الاتجار بالبشر، كما تؤدي، علاوة على ذلك إلى تعرضهم للارتداد إلى نفس الوضع الذي كانوا فيه قبل التعرض لأعمال الاتجار بالبشر، وإلى الوقوع تحت نفس الضغوط أو حتى ضغوط أعظم من تلك التي ساهمت في تجربتهم الأولى كضحايا أعمال الاتجار بهم، مما يزيد بالتالي احتمالات الاتجار بهم مجددا. وعلاوة على ذلك، يشكل قيام الدول بحجز وترحيل ضحايا أعمال الاتجار بالبشر إلى بلدانهم الأصلية بدون فحصهم أو توفير الحماية لهم، رادعاً للمنظمات غير الحكومية يجعلها تمتنع عن لفت انتباه الحكومة إلى وضع الأشخاص الذين تقوم بمساعدتهم.

تقرير عام 2010 حول أعمال الاتجار بالبشر

المنهجية

أعدت وزارة الخارجية هذا التقرير مستخدمة المعلومات الواردة من السفارات الأميركية ومن مسؤولين حكوميين، ومن منظمات غير حكومية ومنظمات دولية، ومن تقارير منشورة، ومن رحلات بحث إلى كل منطقة من مناطق العالم، ومن معلومات أرسلت إلى عنوان البريد الإلكتروني، tipreport@state.gov، الذي يسمح للمنظمات غير الحكومية والأفراد تقديم المعلومات الخاصة بالتقدم الذي أحرزته الحكومات في معالجتها لموضوع الاتجار بالبشر.

قدمت السفارات والبعثات الدبلوماسية الأميركية والوكالات المحلية تقارير حول وضع الاتجار بالبشر والإجراءات الحكومية التي تتخذها البلدان للاستجابة لهذه الأعمال، وتعتمد هذه التقارير على أبحاث دقيقة وشاملة تضمنت عقد اجتماعات مع مجموعة كبيرة من المسؤولين الحكوميين، ومع مندوبي المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، ومع مسؤولي المنظمات الدولية ومع الصحافيين والأكاديميين ومع الضحايا الناجين من أعمال الاتجار بالبشر. ويوجد لدى كل بعثة دبلوماسية أميركية في الخارج موظف واحد على الأقل يعالج قضايا الاتجار بالبشر.

التصنيف في فئات

تصنف وزارة الخارجية كل دولة مشمولة في تقرير عام 2010 حول الاتجار بالبشر، في واحدة من ثلاث فئات، وذلك وفقاً لما نص عليه قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر. ويستند هذا التصنيف إلى عامل هام، هو حجم المشكلة في البلد، رغم أن التصنيف يستند بقدر أكبر إلى حجم النشاط الحكومي لمحاربة الاتجار بالبشر، أما عمليات التحليل فترتكز على حجم الجهود المبذولة من قبل الحكومات لتحقيق الامتثال للحد الأدنى من المعايير المنصوص عليها في قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر للقضاء على الاتجار.

ويعتبر تصنيف بلد ما في الفئة 1 أرقى تصنيف يحصل عليه هذا البلد، ومع ذلك لا يعني هذا التصنيف عدم وجود مشكلة اتجار بالبشر في ذلك البلد، بل يعني هذا التصنيف أن حكومة هذا البلد قد اعترفت بوجود ظاهرة الاتجار بالبشر فيها، وأنها بذلت جهودا لمعالجة المشكلة، وأن جهودها تفي بالحد الأدنى للمعايير المنصوص عليها في قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر. ويتعين على الحكومات أن تثبت في كل عام، أنها حققت تقدماً ملموساً في محاربة الاتجار بالبشر كي تحافظ على تصنيفها في الفئة 1. إن حصول أي بلد على تصنيف الفئة 1 يشير في الواقع إلى المسؤولية التي يتحملها هذا البلد ولا يعني إعفائه من المسؤولية.

ويعكس التصنيف في الفئات وما يرافقه من معلومات عن كل دولة في تقرير عام 2010 حول الاتجار بالبشر ما يلي:

- سن القوانين التي تحظر أخطر أشكال أعمال الاتجار بالبشر، حسب تعريف قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر لها، وفرض عقوبات جنائية على مرتكبي جرائم الاتجار بالبشر؛
- تطبيق القوانين المتعلقة بالاتجار بالبشر من خلال ملاحقات قضائية نشطة وفعالة لمرتكبي الأشكال السائدة من أعمال الاتجار بالبشر في البلد؛

- جهود حماية ضحايا أعمال الاتجار بالبشر التي تتضمن تأمين قدرتهم على الحصول على الخدمات وعلى المأوى بدون احتجاز غير ضروري، ومع توفير البدائل القانونية لترحيلهم إلى بلدان قد يواجهون فيها العقاب أو المشقة؛

- تحديد تدابير التعرف على الضحايا قبل وقوع الجريمة ودمج تلك التدابير بإجراءات منهجية توفر للقائمين على تطبيق القانون وغيرهم من الموظفين الحكوميين والمستجيبين الأوائل لأعمال الاتجار بالبشر الذين تدعمهم الحكومة إرشادات تتصل بعملية التعرف على ضحايا تلك الأعمال؛

- تحديد العقوبات الجنائية لجرائم الاتجار بالبشر بحيث تشمل عقوبة قصوى بالسجن لفترة لا تقل عن أربع سنوات، أو عقوبة أكثر صرامة؛

- تحديد المجال الذي تعمل في إطاره الحكومة لتأمين الأمان والسلامة للضحايا خلال أعمال إعادتهم إلى أوطانهم طوعاً، بالقدر الممكن، وإعادة دمجهم في المجتمع؛

- تمويل حكومي وعلاقات شراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية توفر لضحايا أعمال الاتجار بالبشر إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية والإرشاد النفسي والمأوى بما يمكنهم من تعريف المرشدين الاجتماعيين المدَربين والمسئولين عن تطبيق القانون بتجاربهم، وإطلاعهم بسرعة، ولكن بأقل قدر ممكن من الضغط عليهم، على ما شاهدوه أثناء تعرضهم لأعمال الاتجار بهم؛

- اتخاذ إجراءات حكومية من شأنها الحيلولة دون وقوع أعمال الاتجار بالبشر، بما في ذلك بذل الجهود الرامية لكبح الممارسات التي تم تحديدها كعوامل تسهم في وقوع أعمال الاتجار بالبشر. وقد تشمل هذه الممارسات احتجاز أرباب العمل لجوازات سفر العمال الأجانب أو السماح لوسطاء التوظيف بفرض رسوم مرتفعة للغاية على العمال المهاجرين المحتمل توظيفهم، وهما عاملان ثبت أنهما يسهمان في العمل القسري؛ و

- مدى قيام الحكومة بتأمين توفير المساعدات القانونية والمساعدات الأخرى للضحايا، ومدى قيامها بتأمين إجراءات قضائية تكون متماشية مع القوانين المحلية وغير مجحفة بحقوق الضحايا أو كرامتهم أو صحتهم النفسية.

ولا يأخذ التصنيف في فئات وما يرافقه من معلومات عن الوضع في كل دولة الأمور التالية بعين الاعتبار:

- الجهود التي تبذلها جهات غير حكومية وحدها دون سواها في البلد، مهما كانت تلك الجهود جديرة بالثناء؛

- أنشطة التوعية الشعبية، سواء كانت برعاية حكومية أو بدونها، وهي أنشطة لا تربطها روابط ملموسة بمقاضاة المتجرين بالبشر أو بحماية الضحايا أو بمنع وقوع أعمال الاتجار بالبشر؛ و

- مبادرات للتنمية عريضة المجال أو مبادرات لتطبيق القوانين لا تركز بشكل متميز على الاتجار بالبشر.

دليل الفئات

الفئة 1

البلدان التي تلتزم حكوماتها بشكل تام بالحد الأدنى للمعايير المنصوص عليها في قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر للقضاء على أعمال الاتجار بالأشخاص.

الفئة 2

الدول التي لا تلتزم حكوماتها بشكل تام بالحد الأدنى للمعايير المنصوص عليها في قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر، ولكنها تبذل جهوداً كبيرة لتحقيق الامتثال لتلك المعايير.

قائمة المراقبة للبلدان المصنفة في الفئة 2

البلدان التي لا تلتزم بشكل تام بالحد الأدنى للمعايير المنصوص عليها في قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر ولكنها تبذل جهوداً كبيرة ومهمة لتحقيق الامتثال لتلك المعايير **و**:

(أ) يكون فيها **العدد المطلق لضحايا** الأشكال الخطيرة من أعمال الاتجار بالبشر ذا شأن كبير أو يكون هذا العدد متزايداً بشكل كبير؛

(ب) **تخفق في توفير أدلة تثبت أن الجهود المبذولة** لمحاربة الأشكال الخطيرة للاتجار بالبشر **تتزايد** وأنها تفوق تلك التي بذلت في العام السابق، بما فيها ازدياد التحقيقات في جرائم الاتجار بالبشر ومقاضاة مرتكبي هذه الأعمال وإدانتهم؛ وازدياد المساعدات للضحايا، **وانخفاض الأدلة التي تثبت ضلوع** المسؤولين الحكوميين في الأشكال الخطيرة لأعمال الاتجار بالبشر؛ أو

(ج) أن اعتبار البلد بلداً يبذل جهوداً هامة وكبيرة للالتزام بالحد الأدنى للمعايير كان يستند إلى **التزامات قدمها البلد لاتخاذ خطوات إضافية خلال العام التالي.**

الفئة 3

البلدان التي لا تلتزم حكوماتها بشكل كامل بالحد الأدنى للمعايير، ولا تبذل جهوداً هامة لتحقيق هذا الالتزام.

يتيح قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر ثلاثة عوامل تُعتمد لتحديد ما إذا كان ينبغي تصنيف دولة ما في الفئة 2 (أو وضعها على قائمة المراقبة في الفئة 2) بدلا من تصنيفها في الفئة 3. وهذه العوامل هي: (1) إلى أي حد تشكل الدولة بلد مصدر أو عبور أو مقصد للأشكال الخطيرة من أعمال الاتجار بالبشر؛ (2) مدى عدم التزام حكومة الدولة بالحد الأدنى للمعايير التي نص عليها قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر، بما في ذلك، على وجه الخصوص، مدى ضلوع المسؤولين والموظفين الحكوميين في الأشكال الخطيرة من أعمال الاتجار بالبشر؛ و(3) ما هي التدابير المعقولة التي يؤدي اتخاذها إلى امتثال الحكومة بالحد الأدنى للمعايير، مع الأخذ بعين الاعتبار موارد الحكومة وقدراتها على مواجهة الأشكال الخطيرة من أعمال الاتجار بالبشر والقضاء عليها.

وتنص التعديلات الواردة في تشريع تمديد نفاذ قانون وليام ولبرفورس الصادر عام 2008 لحماية ضحايا الاتجار بالبشر على تصنيف أي دولة ضمن الفئة 3 إذا جاء تصنيفها لسنتين متتاليتين ضمن قائمة المراقبة للفئة 2 (على أن يبدأ تطبيق هذا النص

اعتباراً من التقرير الصادر عام 2009)، إلا إذا ارتفع تصنيفها إلى فئة أعلى، أو إذا قرر رئيس الجمهورية إسقاط شرط تطبيق هذا البند عليها بناء على قرار يتم التوصل إليه مفاده أن حكومة تلك الدولة لديها خطة مكتوبة، علاوة على ما يتوفر لها من سبل أخرى، لتحقيق الالتزام بالحد الأدنى للمعايير الواردة في قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر.

العقوبات المحتملة للدول المصنفة في الفئة 3

قد تتعرض حكومات الدول المصنفة في الفئة 3 إلى عقوبات معينة، عملاً بقانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر، وقد تمتنع الحكومة الأميركية وفقاً لذلك عن الاستمرار في تقديم المساعدات لها، باستثناء المساعدات الإنسانية والمساعدات المرتبطة بالتجارة. وتتعرض الدول التي لا تتلقى مثل هذه المساعدات إلى الحرمان من تلقيها، ولا يجوز لها علاوة على ذلك أن تتلقى تمويلاً من شأنه تمكين موظفي حكوماتها من أن يشاركوا في برامج التبادل التعليمي والثقافي. وتواجه الحكومات التي تخضع للعقوبات، تماشياً مع قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر، معارضة الولايات المتحدة أيضاً لحصولها على المساعدات من مؤسسات مالية دولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (وذلك باستثناء المساعدات الإنسانية وتلك المتعلقة بالتجارة، ومساعدات معينة مرتبطة بالتنمية).

سوف تصبح العقوبات المفروضة نافذة المفعول في 1 تشرين الأول/أكتوبر، 2010، إلا أن شرط تطبيق جميع أو بعض من العقوبات التي يفرضها قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر يمكن إسقاطه إذا قرر رئيس الجمهورية أن تقديم مثل هذه المساعدات إلى الحكومة المعنية من شأنه أن يعزز أهداف القانون أو أن يخدم المصلحة القومية للولايات المتحدة الأمريكية بطريقة أخرى. ويكفل قانون حماية ضحايا الاتجار بالبشر أيضاً إمكانية إسقاط شرط فرض العقوبات عند الضرورة لتفادي تعريض الفئات السكانية الضعيفة والمعرضة للاستغلال، بما في ذلك النساء والأطفال، إلى آثار سلبية تسبب لهم قدرا كبيرا من الأضرار. ولا تنطبق العقوبات على دولة ما إذا رأى رئيس الجمهورية، بعد صدور هذا التقرير ولكن قبل صدور قرار بفرض العقوبات، أن حكومة تلك الدولة أصبحت ملتزمة بالحد الأدنى للمعايير، أو أنها تقوم بجهود هامة لتحقيق هذا الالتزام.

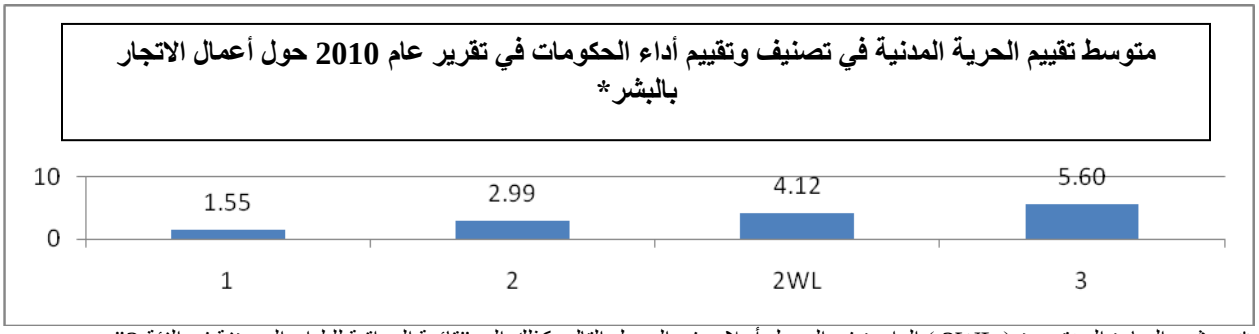
ولا يُعتبر تصنيف أي دولة في أي فئة تصنيفاً ثابتاً ودائماً، إذ باستطاعة كل دولة، بما في ذلك الولايات المتحدة، بذل المزيد من الجهود. ويجب على جميع الدول مواصلة ومضاعفة الجهود المبذولة لمحاربة أعمال الاتجار بالبشر.

مقارنة الحريات المدنية والفساد والعمل القسري

يسلط هذا التقرير الأضواء على أعمال الاتجار بالبشر، ويعتبرها أعمالاً متصلة بحقوق الإنسان، وأعمالاً يمكن أيضاً اعتبارها متصلة بالقضايا الأساسية في مجال الحريات المدنية. وقد أظهرت الأبحاث أن فساد المسؤولين الحكوميين يشكل العائق الرئيسي لإحراز التقدم في معالجة العبودية الحديثة، ويتبين من مراجعة الجداول المتاحة للعموم والتي تبين المؤشرات الخاصة بالحريات المدنية والفساد حول العالم، أن الحكومات التي جاء تصنيفها سيئا في تقرير عام 2010 عن أعمال الاتجار بالبشر حصلت أيضاً على تصنيف رديء لأدائها في جداول المؤشرات التي تقيم أداء الحكومات في حماية الحريات المدنية والمفاهيم القائمة عن فساد تلك الحكومات.

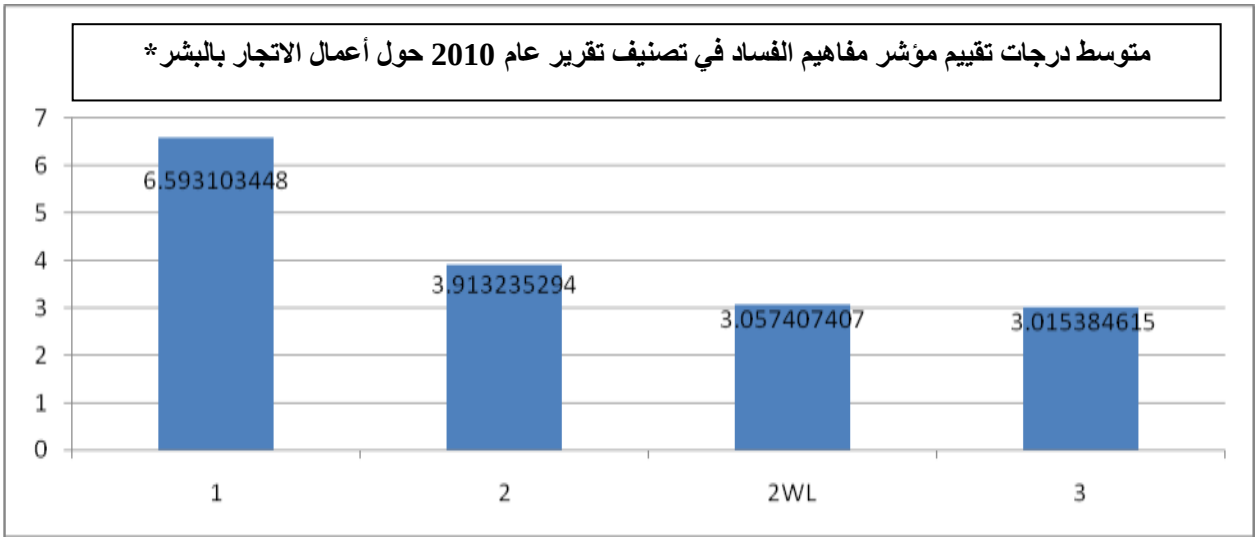
ورد في التقرير الصادر هذا العام عن مؤسسة "فريدم هاوس،" وعنوانه "الحرية في العالم،" تصنيف لجميع الدول الـ175 التي تم تصنيفها في تقرير عام 2010 عن أعمال الاتجار بالبشر، باستثناء 3 دول. وبالمثل، تم تقييم أداء جميع البلدان الـ175، باستثناء 11 بلداً، ومُنحت هذه البلدان درجات في تقرير حول "مؤشر مفاهيم الفساد" الصادر عن منظمة "الشفافية الدولية" ("ترانسبيرنسي إنترناشنال")، وتعطي مؤسسة "فريدم هاوس" درجة لكل دولة، تحدد عن طريقها قيمة أداء كل منها في مجال الحريات المدنية، فتقيس "حرية التعبير والعقيدة، وحرية ممارسة حقوق التجمع وتكوين الجمعيات والانضمام إليها، وسيادة القانون، والاستقلال الذاتي الشخصي بدون تدخل من قبل الدولة." ويتكون سلم درجات مؤشر الحريات المدنية من سبع درجات، من الرقم 1 إلى الرقم 7، بحيث يُعتبر الرقم 1 المستوى الأعلى في هذا المؤشر للحرية، ويُعتبر الرقم 7 المستوى الأدنى في هذا المؤشر. وتستخدم مؤسسة الشفافية الدولية سلم الدرجات من 1 إلى 10 للإشارة إلى "مستوى المفاهيم القائمة عن الفساد الحكومي في بلد ما أو في أراض ما،" بحيث يُعتبر الرقم 1 هو الرقم المعبر عن المستوى الأعلى لتفشي مفاهيم الفساد في بلد ما، بينما يعبر الرقم 10 عن المستوى الأدنى لتفشي مفاهيم الفساد.

ويبدو، من خلال إلقاء نظرة على التقييم الوارد في هذين المؤشرين ومقارنة هذا التقييم بتصنيف الدول الوارد في تقرير عام 2010 حول أعمال الاتجار بالبشر، أن التقارب بين أداء الحكومات المصنفة في الفئة 3 وفي قائمة المراقبة في الفئة 2 ينبع عن كثب درجات تقييم الأداء الواردة في مؤشر مؤسسة "فريدم هاوس" الدال على سوء أداء تلك الدول في مقياس الحريات المدنية، إلا أن التقارب بين أداء الحكومات المصنفة في الفئة 2 والفئة 1 لا يتبع عن كثب درجات تقييم الأداء الواردة في مؤشر "فريدم هاوس". إن الحكومات التي جاء تقييم أدائها سيئاً بشكل عام، حصلت على درجات "أعلى" في مؤشر الحريات المدنية، مما يعكس مستوى أدنى من الحريات.



*-- تشير العبارة المختصرة (2WL) الواردة في الجدول أعلاه وفي الجدول التالي كذلك إلى "قائمة المراقبة للبلدان المصنفة في الفئة 2".

وعلاوة على ذلك، تحتل الحكومات التي صنفت في الفئة 3 وتلك التي أدرجت على قائمة المراقبة للبلدان المصنفة في الفئة 2، بشكل عام، مرتبة "أدنى" كثيراً في مؤشر الفساد الصادر عن منظمة "الشفافية الدولية"، مما يمثل مستوى أعلى في مؤشر مفاهيم الفساد.


متوسط درجات تقييم مؤشر مفاهيم الفساد في تصنيف تقرير عام 2010 حول أعمال الاتجار بالبشر*
7
6
5
4
3
2
1
0
6.593103448
3.913235294
3.057407407
3.015384615
1
2
2WL
3