A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/51/309
27 August 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الحادية والخمسون
البند ١٠٥ من جدول الأعمال المؤقت*

النهوض بالمرأة

الاتجار بالنساء والفتيات

تقرير الأمين العام

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	١ - ٢	٢
ثانيا - طبيعة المشكلة	٣ - ١٨	٢
ألف - إعلان ومنهاج عمل بيجين	٣	٢
باء - مفهوم الاتجار	٤ - ٦	٣
جيم - الاتجار بالأطفال	٧ - ١٤	٤
دال - التقديرات الكمية لأبعاج المشكلة	١٥-١٨	٧
ثالثا - القواعد القانونية الوطنية والدولية بشأن الاتجار	١٩-٣٣	٧
ألف - القواعد القانونية الوطنية	٢٠-٢٢	٧
باء - القواعد القانونية الدولية	٢٣-٣٣	٨
رابعا - النهج والتدابير الراهنة لمعالجة مشكلة الاتجار	٣٤-٥٣	١١
ألف - لجنة مركز المرأة	٣٥-٣٦	١١
باء - لجنة حقوق الإنسان	٣٧-٤٢	١٢
جيم - لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية	٤٣-٤٥	١٤
دال - التدابير الوطنية	٤٦-٥٣	١٥
خامسا - توصيات بشأن اتخاذ تدابير إضافية في مجال تقديم التقارير	٥٤-٦١	١٦

* A/51/150.

أولا - مقدمة

١ - طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ١٦٧/٥٠ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥، أن يقدم إليها في دورتها الحادية والخمسين تقريرا شاملا عن تنفيذ ذلك القرار، مع إيلاء الاعتبار الواجب للتدابير التي يمكن اتخاذها لتحسين إجراءات تقديم التقارير.

٢ - ويرى الأمين العام أن هذا التقرير تقرير شامل من حيث أنه يستهدف تناول المسألة بجميع جوانبها. وقد اعتمد الأمين العام في إعداد هذا التقرير على تقريره المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الخمسين (A/50/369)، الذي أتيح أيضا للجنة حقوق الإنسان في دورتها لعام ١٩٩٦. ومن أجل تقييم تنفيذ القرار ١٦٧/٥٠، وجهت مذكرة شفوية إلى جميع الدول الأعضاء طلب فيها تقديم معلومات عن تنفيذه. وحتى ٢٢ آب/أغسطس ١٩٩٦، وردت ردود من تسع عشرة دولة من الدول الأعضاء[١]. وقد أدرجت المعلومات الواردة في هذه الردود في مختلف فروع هذا التقرير. وطلبت معلومات أيضا من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وأدرج ما ورد منها في التقرير[٢].

ثانيا - طبيعة المشكلة

ألف - إعلان ومنهاج عمل بيجين

٣ - على الرغم من أن مسألة الاتجار ظلت موضع اهتمام دولي لسنوات طويلة، فإن هذا الاهتمام لم يتوقف عن التزايد. وينص منهاج العمل الذي اعتمده المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، المعقود في بيجين في ١٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥[٣] على ما يلي:

"ويمثل القمع الفعال للاتجار بالنساء والفتيات لأغراض تجارة الجنس مسألة تثير اهتماما دوليا ملحا. وتدعو الحاجة إلى استعراض وتعزيز تنفيذ اتفاقية قمع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير الصادرة عام ١٩٤٩ [قرار الجمعية العامة ٣١٧ (د - ٤)، المرفق]، فضلا عن الصكوك الأخرى ذات الصلة. وقد أصبح استغلال المرأة في الشبكات الدولية للبغاء والاتجار محور اهتمام رئيسي للجريمة الدولية المنظمة. والمقررة الخاصة للجنة حقوق الإنسان المعنية بالعنف ضد المرأة، التي استطلعت تلك الأعمال بوصفها سببا إضافيا لانتهاك حقوق الإنسان والحريات الأساسية للنساء والفتيات، مدعوة إلى أن تتناول في حدود ولايتها، وبصفة عاجلة، قضية الاتجار الدولي بالمرأة لأغراض تجارة الجنس، وكذلك قضايا الإكراه على البغاء، والاغتصاب، والاعتداء، الجنسي، والسياحة القائمة على الجنس. ويتزايد تعرض النساء والفتيات اللائي يقعن ضحايا لهذه التجارة الدولية لخطر المزيد من العنف، وكذلك الحمل غير المرغوب فيه والأمراض المعدية التي تنتقل عن

طريق الاتصال الجنسي، بما في ذلك الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)".

ويدعو المنهاج، في اطار هدفه الاستراتيجي دال - ٣، "القضاء على الاتجار بالمرأة ومساعدة ضحايا العنف الناجم عن البغاء وعمليات الاتجار"[٤]، إلى اتخاذ الإجراءات التالية: من جانب حكومات بلدان المنشأ والعبور والمقصد، والمنظمات الإقليمية والدولية، حسب الاقتضاء:

"(أ) النظر في التصديق على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالاتجار بالأشخاص وبالرق وفي انفاذها؛

"(ب) اتخاذ تدابير ملائمة للتصدي للعوامل الجذرية، بما فيها العوامل الخارجية، التي تشجع الاتجار بالنساء والفتيات لأغراض البغاء والأشكال الأخرى لاستغلال الجنس لأغراض تجارية وحالات الزواج القسري والسخرة، بغية القضاء على الاتجار بالمرأة، بما في ذلك تعزيز التشريعات القائمة من أجل توفير حماية أفضل لحقوق النساء الفتيات ومعاقبة مرتكبي الانتهاكات عن طريق التدابير الجنائية والمدنية على السواء؛

"(ج) زيادة تعاون جميع سلطات ومؤسسات انفاذ القوانين المختصة وزيادة اتخاذها إجراءات متضافرة من أجل القضاء على الشبكات الوطنية والإقليمية والدولية العاملة في مجال الاتجار بالمرأة؛

"(د) تخصيص موارد لتوفير برامج شاملة تهدف إلى علاج ضحايا الاتجار بالمرأة وتأهيلهم في المجتمع، بما في ذلك عن طريق التدريب على العمل وتقديم المساعدة القانونية والرعاية الصحية المحاطة بالسرية واتخاذ تدابير لتحقيق التعاون مع المنظمات غير الحكومية من أجل توفير الرعاية الاجتماعية والطبية والنفسية لضحايا الاتجار بالمرأة؛

"(هـ) وضع برامج وسياسات تثقيف وتدريب والنظر في سن تشريعات تهدف إلى منع السياحة القائمة على الجنس والاتجار بالمرأة، مع التركيز بصفة خاصة على حماية الشابات والأطفال".

باء - مفهوم الاتجار

٤ - تبين المادتان ١ و ٢ من اتفاقية قمع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير لعام ١٩٤٩[٥]، ما يشمله مفهوم الاتجار واستغلال بغاء الغير. والإجراءات التي تشير إليها الاتفاقية منها ما هو وطني وما هو دولي، مما يبين أن هذه الظاهرة يجب أن ينظر إليها على كلا الصعيدين معا. وينصب اهتمام الأمم المتحدة أساسا

على الصعيد الدولي، ولكن هذا يرتبط بصلات واضحة أيضا مع العمل على الصعيد الوطني. بيد أنه ينبغي ملاحظة أن مفهوم الاتجار أخذ يتسع منذ عام ١٩٤٩ فأصبح يشمل الاتجار الذي يستهدف أشكالا أخرى من أشكال استغلال المرأة. ومن ذلك مثلا أن المادة ٦ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة تنص على ما يلي:

"تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير الملائمة، بما في ذلك سن التشريعات المناسبة، لقمع جميع أشكال الاتجار بالمرأة واستغلال بغاء المرأة"[٦].

٥ - وتتضح هذه النظرة الأوسع نطاقا لمفهوم الاتجار والاستغلال في إعلان ومنهاج عمل بيجين، الذي يدرج في هذا المفهوم أيضا الزواج القسري والسخرة، وهذه النظرة الواسعة هي المعتمدة في هذا التقرير.

٦ - وكما ذكر في منهاج العمل، اشتد الاهتمام الدولي بقضية الاتجار بسبب عدد من العوامل. وأول هذه العوامل هو ازدياد فرص الاتجار بفعل تزايد سهولة السفر الدولي وتعاظم ظاهرة الهجرة المؤقتة من أجل العمل[٧]. وثاني هذه العوامل هو أن تعاظم الفوارق بين الأغنياء والفقراء داخل البلدان وكذلك فيما بين المناطق[٨] أدى إلى أن كثيرا من النساء أصبحن معرضات للاتجار نظرا لظروفهن الاقتصادية وتطلعهن إلى زيادة دخلهن ودخل أسرهن. والعامل الثالث هو أن نمو الجريمة عبر الوطنية التي تزاول مجموعة متنوعة من أشكال الاتجار، بما فيها الاتجار بالمخدرات، أدى إلى اتساع نطاق هذه الشبكات بحيث أصبحت تشمل الاتجار لغرض البغاء وغيره من أشكال الاستغلال[٩].

جيم - الاتجار بالأطفال

٧ - تزايدت أيضا تزايدا سريعا درجة الاهتمام الدولي بمعالجة المشكلة المحددة المتمثلة في الاتجار بالأطفال، ويعزى هذا في جزء منه إلى أن هذه المشكلة تشكل انتهاكا جسيما للقانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان. والاتجار بالأطفال، لأي غرض كان، نشاط محظور صراحة بموجب المادتين ٣٤ و ٣٥ من اتفاقية حقوق الطفل (قرار الجمعية العامة ٢٥/٤٤، المرفق) كما أنه نشاط مدان على نطاق عالمي. ومن الواضح أن هذا الحظر يشمل الطفلة. وانطلاقا من الأبعاد المتصورة للمشكلة، شرعت الدول الأعضاء في وضع مشروع بروتوكول اختياري لتلك الاتفاقية يتناول بصورة مباشرة مسألة بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في إنتاج المواد الإباحية.

٨ - وتتناول لجنة حقوق الطفل بصفة دورية مشكلة الاتجار بالفتيات في حوارها مع الدول الأطراف في اتفاقية حقوق الطفل، خصوصا في إطار المادتين ٣٤ (حماية الطفل من جميع أشكال الاستغلال الجنسي والانتهاك الجنسي) و ٣٥ (منع اختطاف الأطفال أو بيعهم أو الاتجار بهم). وقد قامت اللجنة في حالات كثيرة، لدى نظرها في التقارير المقدمة من الدول بشأن تنفيذ الاتفاقية، بالإعراب في ملاحظاتها الختامية عن قلقها بشأن هذه المشكلة وأصدرت توصيات بهذا الشأن، منها توصيات باتخاذ تدابير تشريعية (مثل

إعادة تقييم فعالية الأنظمة الحالية المتعلقة باستغلال الأطفال في إنتاج المواد الإباحية التي تشمل الأطفال؛ والتشجيع على التصديق على اتفاقية قمع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير)؛ وإجراء دراسات لاستطلاع الأسباب الجذرية للاعتداء الجنسي؛ وصياغة تدابير للتثقيف وزيادة الوعي منعا لحدوث المشكلة؛ وتدريب الفنيين المعنيين بهذه المسألة، وبخاصة مسؤولو إنفاذ القوانين والاخصائيون الاجتماعيون؛ والحاجة إلى إيلاء أولوية عالية للتحقيق في القضايا التي تشمل بغاء الأطفال؛ وصياغة تدابير لإعادة تأهيل وإدماج الأطفال من ضحايا الاعتداء والاستغلال الجنسيين. وشددت اللجنة أيضا في هذا الصدد على أهمية التعاون الدولي، وبخاصة في مجال تقديم المساعدة والمشورة التقنيتين.

٩ - وبالإضافة إلى قيام لجنة حقوق الطفل بالنظر في تقارير الدول الأطراف، فإنها أولت الاهتمام أيضا لمشكلة الاتجار بالأطفال في إطار مناقشاتها المواضيعية، وبخاصة المناقشات المكرسة لمسألة الاستغلال الاقتصادي للأطفال، ودور الأسرة في تعزيز حقوق الطفل، والطفلة. وشاركت اللجنة في الأعمال التحضيرية للمؤتمر العالمي لمناهضة الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال المقرر عقده في استوكهلم في آب/أغسطس ١٩٩٦. وشاركت اللجنة أيضا في أعمال الفريق العامل التابع للجنة حقوق الإنسان والمعني بصياغة مشروع بروتوكول اختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في انتاج المواد الإباحية، وشددت في هذا الصدد على ضرورة زيادة التعاون بين مختلف آليات الأمم المتحدة المختصة في هذا المجال.

١٠ - وبالإضافة إلى ذلك، قدم الأمين العام إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الخامسة، تقريرا عن الأطفال بوصفهم ضحايا للجريمة ومرتكبين لها (E/CN.15/1996/10). وتضمن ذلك التقرير آراء الدول الأعضاء فيما يتعلق بوضع اتفاقية دولية بشأن الاتجار غير المشروع بالأطفال. وطلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٢٦/١٩٩٦ المؤرخ ٢٤ تموز/يوليه ١٩٩٦، في جملة أمور، من الأمين العام أن يمضي في تجميع آراء الحكومات بشأن وضع اتفاقية أو اتفاقيات دولية بشأن الاتجار غير المشروع بالأطفال، وأن يضطلع بدراسة استقصائية، استنادا إلى الاتفاقيات الدولية القائمة، تحلل مدى الحماية المكفولة للأطفال من الوقوع ضحايا للاتجار الدولي غير المشروع، لتقديمها إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها السادسة.

١١ - وقامت منظمة العمل الدولية بإجراء بعض البحوث في جوانب مشكلة الاتجار بالأطفال. وقد أفادت المنظمة في ردها على طلب الأمين العام للمعلومات بأنه تواردت من آسيا في السنوات الأخيرة تقارير تفيد بأن تهريب الأطفال لأغراض الاتجار يجري من جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية والصين وكمبوديا وميانمار إلى تايلند وأن هؤلاء الأطفال يجبرون على العمل في دور البغاء أو مصانع السخرة. وتشير منظمة العمل الدولية إلى أنها ليست متأكدة مما إن كان الازدياد في الإبلاغ عن هذه المشكلة يعكس ازديادا في حجم المشكلة أم أنه ناجم عن زيادة الاهتمام الذي أصحبت تناله على الصعد الوطنية والإقليمية والدولية. وتسترسل المنظمة إلى القول بأن هناك من الأسباب ما يدعو إلى الاعتقاد مع ذلك بأن النمو الاقتصادي الهائل الذي شهدته آسيا في السنوات الأخيرة يمكن أن يكون قد أسهم في مضاعفة المشكلة. وتشير

المنظمة إلى أن ما أجرته من بحوث يبين أن التنمية من المرجح أن تؤدي في الأمد القصير إلى زيادة الهجرة، بشكليها القانوني وغير القانوني، لا إلى الحد منها.

١٢ - وقد وضعت منظمة العمل الدولية، في إطار برنامجها الدولي للقضاء على تشغيل الأطفال، برنامجا مقترحا تتوقع أن تبدأ مرحلته التحضيرية في آب/أغسطس ١٩٩٦، يستهدف منع الاتجار بالأطفال في البلدان الآسيوية. وستقوم المنظمة بوضع وتنفيذ برنامج شامل لمعالجة مشكلة الاتجار بالأطفال على الصعيدين القطري ودون الإقليمي.

١٣ - وسيتضمن البرنامج الشامل لوقف الاتجار بالأطفال في آسيا ما يلي:

(أ) أنشطة بحثية ذات منحى عملي تستهدف تحسين فهم المشكلة من حيث طبيعتها وحجمها؛ واستعراض الأعمال الجارية للتصدي لها؛ وتصميم استراتيجيات لمنع الاتجار بالأطفال على الصعيدين القطري ودون الإقليمي؛

(ب) دراسة هذه الممارسة وعمليات الإنقاذ وتوفير برامج متعددة التخصصات لإعادة التأهيل (الرعاية الصحية، وإسداء المشورة، والتعليم والتدريب، والإدماج الاجتماعي)؛

(ج) تنفيذ حملات للتوعية على الصعد المحلية والوطنية والإقليمية.

(د) إنشاء آليات مشتركة بين البلدان لمعالجة مشكلة الاتجار في كل من البلدان المرسلة والمستقبلة، بما في ذلك توفير برامج مأمونة ومشمولة بالحماية للإعادة إلى الوطن، وتقديم من يزاولون هذا النوع من الاتجار إلى العدالة؛

(هـ) تهيئة البيئة المناسبة لقيام حركة اجتماعية على الصعد الوطنية والإقليمية والدولية تستهدف منع الاتجار.

١٤ - وللبرنامج هدفان رئيسيان هما:

(أ) منع الاتجار بالأطفال عن طريق بدء برنامج شامل لوقف الاتجار بالأطفال على الصعيدين القطري ودون الإقليمي؛

(ب) زيادة قدرة المنظمات الحكومية وغير الحكومية على وقف الاتجار بالأطفال عبر الحدود في البلدان الآسيوية، عن طريق وضع سياسة لمنع الاتجار بالأطفال وتنفيذ مشاريع بيانية على الصعد المحلية والوطنية ودون الإقليمية.

دال - التقديرات الكمية لأبعاد المشكلة

١٥ - مثلما ذكر من قبل لدى تناول مسألة الاتجار بالأطفال، تكاد لا توجد تقديرات موثوقة لعدد النساء اللائي يُتجر بهن ولا للجهات التي يؤخذن منها والجهات التي يؤخذن إليها. وعلى سبيل المثال، لا تشمل فئات إحصاءات الجريمة التي تجمعها الأمم المتحدة، فئة مخصصة للاتجار بهذه الصفة.

١٦ - بيد أن عددا كبيرا من البلدان بدأ حاليا يجمع معلومات عن هذه الظاهرة. وعلى سبيل المثال، ورد في رد أوكرانيا على طلب الأمين العام للمعلومات بيان لعدد حالات الاتجار الدولي التي استهدفت التوريد إلى أوروبا الغربية وإلى بلدان أخرى في وسط وشرق أوروبا.

١٧ - وذكرت منظمة العمل الدولية في ردها أنه على الرغم من محدودية المعلومات المتاحة، وردت على مدى السنوات العشر الماضية تقارير منتظمة تفيد أن الفتيات والنساء من نيبال يجري بيعهن لدور البغاء في الهند. وذكرت المنظمة أيضا أن حكومة نيبال قدرت عدد النساء والفتيات النيباليات العاملات في دور البغاء في الهند في عام ١٩٩٢ بما لا يقل عن ٠٠٠ ٢٠٠. وعدد كبير من هؤلاء إما أنه اختطف بالقوة أو غُرر به للذهاب إلى الهند ثم بيع هناك لدور البغاء. وأفادت منظمة العمل الدولية، نقلا عن منظمة اخصائيي رعاية الطفل في نيبال، وهي منظمة غير حكومية، أن عدد النساء والفتيات النيباليات اللائي يُجبرن على العمل في دور البغاء في بومباي وكلكتا يتراوح بين ٠٠٠ ٤٠ و ٠٠٠ ٥٠. وقد ذكرت أمثلة أخرى في تقارير سابقة عن موضوع العنف الموجه ضد العاملات المهاجرات[١٠].

١٨ - وقد أشارت الحكومات إلى ما يصادف من صعوبات في التصدي للمشكلة نتيجة لعدم توافر معلومات كافية عن معدل حدوثها. وقد اقترحت حكومة كينيا في ردها، على سبيل المثال، إجراء مزيد من البحوث لتحديد حجم هذه المشكلة لكي تؤسس عليه الأعمال المقبلة بصددها.

ثالثا - القواعد القانونية الوطنية والدولية بشأن الاتجار

١٩ - الاتجار بالنساء والفتيات أمر محظور بموجب القوانين والمعاهدات، على كل من الصعيدين الوطني والدولي.

ألف - القواعد القانونية الوطنية

٢٠ - أشير في جميع الردود الواردة من الحكومات إلى أنه قد اتخذت الخطوات التي تكفل جعل القوانين الوطنية تنص على المعاقبة على جريمة الاتجار. ويتسق هذا أيضا مع التقارير المقدمة من الدول الأطراف في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة فيما يتعلق بالمادة ٦ من تلك الاتفاقية، التي أشير فيها إلى أن جميع الدول الأطراف المقدمة لتلك التقارير قد اتخذت تدابير قانونية بهذا الصدد.

٢١ - ويتضح من الردود الواردة من أجل هذا التقرير أن الاتجار بالنساء والفتيات تغطيه بدرجات متفاوتة أحكام الدساتير والقوانين الجنائية الوطنية في أسبانيا واستراليا وألمانيا وايسلندا والبحرين وبلجيكا وتركيا والجمهورية العربية السورية والفلبين وقبرص وكولومبيا والكويت ومالطة والمغرب والمكسيك والولايات المتحدة الأمريكية واليونان.

٢٢ - وهناك عدة بلدان تجعل ولاية قانونها المحلي تمتد لتشمل الأفعال التي يقوم بها مواطنوها في البلدان الأخرى حين تكون هذه الأفعال مستوجبة للعقاب إذا ارتكبت داخل الوطن، وخصوصا ما يتعلق منها بممارسة أي سلوك جنسي مع القصر.

باء - القواعد القانونية الدولية

٢٣ - وفقا لما ذكر في تقرير الأمين العام المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الخمسين (A/50/369)، هناك اتفاقيتان دوليتان رئيسيتان تتناولان قضية الاتجار.

٢٤ - ولا تزال اتفاقية قمع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير لعام ١٩٤٩ هي الاتفاقية الدولية الرئيسية بشأن هذا الموضوع. وقد وردت مطالبة الدول بالنظر في التصديق على هذه المعاهدة أو الانضمام إليها في عديد من القرارات المتخذة بشأن الاتجار، وكذلك في توصيات لجنة حقوق الإنسان وهيئاتها الفرعية وتوصيات المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة. بيد أنه بعد انقضاء ٤٧ عاما، لا يتجاوز عدد الدول التي أصبحت حاليا أطرافا في الاتفاقية ٧١ دولة. ففيما بين عامي ١٩٤٩ و ١٩٦٠، أصبحت ٢٧ دولة أطرافا في الاتفاقية؛ وفيما بين عامي ١٩٦١ و ١٩٧٠، ١١ دولة؛ وفيما بين عامي ١٩٧١ و ١٩٨٠، ١٠ دول؛ وفيما بين عامي ١٩٨١ و ١٩٩٠، ١١ دولة. ومنذ عام ١٩٩٠، أصبحت ١٢ دولة أخرى أطرافا في الاتفاقية، وإن كانت سبع من هذه الدول خلفت دولا كانت من قبل أطرافا في الاتفاقية. وخلال الفترة من ١ آب/أغسطس ١٩٩٥ إلى ٢٢ آب/أغسطس ١٩٩٦، انضمت إلى الاتفاقية دولتان أخريان فقط (أذربيجان وزمبابوي).

٢٥ - وتقضي الاتفاقية بأن تعتمد لدول الأطراف فيها ما يلزم من التشريعات والتدابير الأخرى لكفالة تطبيق الاتفاقية.

٢٦ - أما الدول الأخرى، فإنها تجد أن التصديق على الاتفاقية أمر متعذر بسبب المؤدى الظاهر لبعض أحكامها. وعلى سبيل المثال، ذكرت حكومة استراليا في ردها ما يلي:

"فيما يتعلق بقمع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير، فإنه على الرغم من أن هذه الاتفاقية لا تقضي بتجريم أفعال البغاء، فإن عدة أحكام من أحكامها لها مفعول غير مباشر يجعل ممارسة البغاء أمرا غير قانوني. وتلك الأحكام تتناقض مع التشريعات المعمول بها في بعض الدول والأقاليم. وترى الحكومة أن هذه الأحكام تؤدي أيضا إلى طمس الفارق بين البغاء الطوعي والبغاء القسري. واعتبار الاشتغال الطوعي بالجنس والبغاء القسري مسألة واحدة، والمطالبة بالتالي بتحريم البغاء نفسه، معناه اعتبار البغاء قضية أخلاقية واعتبار المشتغلين بالجنس أناسا عاجزين عن اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن حياتهم. وهذه نظرة طابعها فرض الوصاية ولها عواقب خطيرة من منظور حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فإن تجريم صناعة الجنس الطوعي يهيئ بيئة مواتية لممارسة العنف ضد المشتغلات بالجنس. وهذا يمهد الطريق أمام صناعة الجنس السرية، ويترك النساء عزالى أو يكدن من أي وسيلة قانونية للانتصاف مما يتعرضن له من عدوان أثناء العمل، ويقف حجر عثرة أمام المشتغلات اللائي يلتمسن تدخل الشرطة في حالات العدوان عليهن. أما من ناحية الشؤون الصناعية، فإن تجريم البغاء الطوعي يوجد أيضا بيئة مواتية لاستغلال النساء من حيث الأجر والشروط التي يفرضها أرباب العمل نظرا لحظر التنظيم الصناعي في هذا القطاع. وهذا أمر بالغ الأهمية بالنسبة لقوانين الصحة والسلامة المهنيتين، خصوصا بالنظر إلى خطر الأمراض المنقولة بالاتصال الجنسي".

٢٧ - ولا تتضمن اتفاقية عام ١٩٤٩ نظاما للرصد الدوري لامتثال الدول الأطراف لأحكامها. وتقضي المادة ٢١ من الاتفاقية بما يلي:

"تقوم الأطراف في هذه الاتفاقية بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة بالقوانين والأنظمة التي صدرت بالفعل في دولها بصدد المواضيع التي تغطيها هذه الاتفاقية، وتبلغه بعد ذلك سنويا بما قد يصدر من تلك القوانين والأنظمة، وكذلك جميع التدابير التي اتخذتها بصدد تطبيق الاتفاقية. ويقوم الأمين العام دوريا بنشر المعلومات الواردة وإرسالها إلى جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وإلى الدول غير الأعضاء التي أبلغت رسميا بهذه الاتفاقية..."

٢٨ - وعلى صعيد الممارسة، اضطلع الفريق العامل المعني بأشكال الرق المعاصرة التابع للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات التابعة للجنة حقوق الإنسان باستعراض المعلومات الواردة بموجب اتفاقية عام ١٩٤٩، في مراحل مختلفة.

٢٩ - وبالإضافة الى ذلك، قدم الأمين العام، في سياق تنفيذ قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠/١٩٨٣ المؤرخ ٢٦ أيار/مايو ١٩٨٣ المتعلق بقمع جريمة الاتجار بالأشخاص، عددا من التقارير بشأن هذا

الموضوع، تضمنت المعلومات المقدمة من الدول الأعضاء ومؤسسات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى في الأعوام ١٩٨٥ و ١٩٩٠ و١٩٩١ و ١٩٩٢ و ١٩٩٣ و ١٩٩٤. ويتجاوز عدد الدول الأعضاء التي قدمت بشكل أو آخر بعضا من المعلومات المدرجة في هذه التقارير ٤٠ دولة.

٣٠ - وكما ذكر أعلاه، تتناول المادة ٦ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة موضوع الاتجار. ومن المخول للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، في سياق استعراضها لتقارير الدول الأطراف في تلك الاتفاقية التي يناهز عددها ١٥٣ دولة، سلطة توجيه الأسئلة بشأن امتثال الدول لأحكام المادة ٦. وخلال الفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٦، تم تقديم ٦٣ تقريرا دوريا من ٥٨ دولة. ومن هذه التقارير البالغ عددها ٦٣ تقريرا، بلغت نسبة التقارير التي تضمنت معلومات بشأن بعض عناصر المادة ٦، ٨٠ في المائة. أما نسبة التقارير التي تضمنت أي ذكر على الإطلاق لموضوع الاتجار فكانت أقل من النصف بقليل، كما أن نسبة التقارير التي تضمنت معلومات عن التدابير المتخذة لمعالجة مشكلة الاتجار كانت أقل من الربع. وورد ذكر البغاء في عدد أكبر من التقارير ولكن دون الإشارة الى الاتجار.

٣١ - وكمثال على نوع التحليل الذي يمكن أن يرد بشأن موضوع الاتجار في تقرير إحدى الدول الأطراف، ورد في التقريرين الدوريين الأول والثاني المقدمين معا من بليز في عام ١٩٩٥ إلى اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة (CEDAW/C/BLZ/1-2) أن لديها قوانين تتناول البغاء من بابين، باب الجنح السلوكية وباب تشغيل دور البغاء. بيد أن التقرير يفيد بأنه "لا توجد تشريعات مباشرة تحظر على وجه التحديد الاتجار بالبغاء أو استغلال البغايا. وهناك استثناء من ذلك، هو إجراء اعتقال المشتغلات بالجنس اللائي يكن مهاجرات غير شرعيات في بليز، وهذا إجراء مبعثه عدم قانونية إقامتهن وممارستهن للعمل، وليس طبيعة النشاط الذي يزاولنه". ويتناول التقرير بالدراسة بعض العوامل الاقتصادية التي تؤدي الى وجود البغاء، بما في ذلك السياحة ووجود القواعد العسكرية.

٣٢ - وفي الحوار البناء الذي أجرته اللجنة بشأن عدد من التقارير الدورية التي نظرت فيها في دورتها الماضية، لم تذكر اللجنة الاتجار بوصفه عنصرا من عناصر البغاء إلا ذكرا قليلا. ولم تتناول اللجنة قضية الاتجار نفسها. ولكن اللجنة اعتمدت التوصيتين العامتين ١٢ و ١٩ بشأن العنف الموجه ضد المرأة. وفي حين أن التوصية العامة ١٢ لا يرد فيها ذكر الاتجار، فإن التعليقات التي تضمنتها التوصية ١٩[١١] بشأن المادة ٦ ورد فيها ما يلي:

"١٤ - ويزيد الفقر والبطالة من فرص الاتجار بالمرأة، وبالإضافة إلى الأشكال المعهودة للاتجار، هناك أشكال جديدة للاستغلال الجنسي مثل السياحة الجنسية، واستجلاب العاملين من البلدان النامية للعمل بالمنازل في العالم المتقدم النمو، والزيجات المنظمة بين نساء العالم النامي والمواطنين الأجانب، وهذه الممارسات لا تتمشى مع تساوي المرأة في التمتع بالحقوق، ومع احترام حقوقها وكرامتها. فهي تضع المرأة في خطر خاص هو التعرض للعنف وإساءة المعاملة.

"١٥ - كما أن الفقر والبطالة يرغمان النساء ومنهن الفتيات الصغيرات على البغاء. والبغايا بالذات سريعات التعرض للعنف لأن مركزهن الذي قد يكون غير مشروع يغلب أن يجعلهن في مكانة هامشية...

"١٦ - وكثيرا ما تؤدي الحروب والمنازعات المسلحة واحتلال الأراضي إلى زيادة البغاء والاتجار بالنساء والاعتداء الجنسي عليهن، مما يستدعي اتخاذ تدابير وقائية وعقابية محددة".

٣٣ - وأوصت اللجنة في توصياتها المحددة[١٢] بما يلي:

"(ز) من الضروري اتخاذ تدابير وقائية وعقابية للقضاء على الاتجار بالمرأة والاستغلال الجنسي؛

"(ح) ينبغي أن تصف الدول الأطراف في تقاريرها نطاق جميع هذه المشاكل والتدابير المتخذة، بما في ذلك التدابير العقابية وتدابير الوقاية وإعادة التأهيل، لحماية النساء المشتغلات بالبغاء أو المعرضات للاتجار وغيره من أشكال الاستغلال الجنسي. وينبغي أن تبين التقارير أيضا مدى فعالية هذه التدابير".

رابعا - النهج والتدابير الراهنة لمعالجة مشكلة الاتجار

٣٤ - على مدار السنة الماضية، تناول عدد من هيئات الأمم المتحدة قضية الاتجار، وبدأت تنبثق عن هذا نهج وتدابير جديدة. فقد شرعت لجنة مركز المرأة ولجنة حقوق الإنسان ولجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في الاضطلاع بمبادرات مختلفة.

ألف - لجنة مركز المرأة

٣٥ - اتخذت لجنة مركز المرأة في دورتها الأربعين القرار ٤٠/٤[١٣] بشأن الاتجار بالنساء والفتيات. وفي ذلك القرار، دعت اللجنة إلى تنفيذ منهاج العمل الصادر عن المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة[١٤] من قبل حكومات بلدان المنشأ وبلدان العبور وبلدان المقصد والمنظمات الدولية والإقليمية، وأكدت من جديد على الإجراءات الواردة في الفقرة ١٣٠ من منهاج العمل.

٣٦ - وفي ذلك القرار نفسه، شجعت اللجنة الحكومات، والمنظمات والهيئات ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية، على جمع وتبادل المعلومات المتعلقة بجميع جوانب الاتجار بالنساء والطفلات، وذلك لتسهيل وضع تدابير لمكافحة الاتجار، واتخاذ التدابير المناسبة لإيجاد وعي عام أوسع نطاقا بهذه المشكلة، ودعتها جميعا إلى اتخاذ التدابير المناسبة لمنع المتجرين من إساءة استخدام واستغلال الأنشطة الاقتصادية، مثل تنمية السياحة وتصدير الأيدي العاملة.

وقررت اللجنة إبقاء هذه المسألة قيد نظرها والقيام في دورتها الثانية والأربعين بالنظر في تقارير المقررين الخاصين والمنظمات والهيئات ذات الصلة، بغية تقديم التوصيات المناسبة الى الجمعية العامة في دورتها الثالثة والخمسين، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

باء - لجنة حقوق الإنسان

٣٧ - اتخذت لجنة حقوق الإنسان في دورتها الثانية والخمسين قرارين يتعلقان على وجه التحديد بمسألة الاتجار بالنساء والفتيات. وكان معروضا على اللجنة، في إطار تنفيذها ومتابعتها لقرار الجمعية العامة ١٦٧/٥٠ المتعلق بالاتجار بالنساء والفتيات، تقرير الأمين العام المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الخمسين (A/50/369). ورحبت اللجنة، في قرارها ٢٤/١٩٩٦، بالمبادرات والإجراءات التي اتخذت في إطار الهيئات والأحداث الحكومية الدولية الأخرى. ووافقت اللجنة على الاستنتاجات الواردة بشأن هذه المسألة في منهاج العمل الذي اعتمده المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، وطلبت من الحكومات أن تنفذ الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة ١٣٠ (أ) إلى (هـ) من منهاج العمل[١٤]. ودعت اللجنة أيضا المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المعنية إلى توفير الخدمات الاستشارية للحكومات، بناء على طلبها، في مجال تخطيط ووضع البرامج لإعادة تأهيل ضحايا الاتجار، وكذلك في مجال تدريب الموظفين الذين سيشاركون على نحو مباشر في تنفيذ هذه البرامج، ولا سيما تدريبهم في مجال حقوق الإنسان. وقررت اللجنة أن تواصل النظر في هذه المسألة في دورتها الثالثة والخمسين، وطلبت أن تزود اللجنة بتقرير الأمين العام الذي سيعرض على الجمعية العامة في دورتها الحادية والخمسين بشأن تنفيذ قرار الجمعية ١٦٧/٥٠.

٣٨ - وفي القرار ٦١/١٩٩٦ المعنون "أشكال الرق المعاصرة"، أقرت اللجنة مشروع برنامج العمل لمنع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير، الذي أعده الفريق العامل المعني بأشكال الرق المعاصرة في اجتماعه المعقود في عام ١٩٩٥ (E/CN.4/Sup.2/1995/28/Add.1). وفي سياق إقرارها لمشروع البرنامج، أحاطت اللجنة علما بالفروق القائمة بين الدول فيما يتصل بنطاق انطباق تشريعاتها الجنائية بالنسبة لأمور منها البغاء وإنتاج المواد الإباحية وتوزيعها وحيازتها. كما دعت اللجنة جميع الدول الأعضاء إلى النظر في إمكانية اتخاذ الإجراءات المناسبة لحماية الفئات الضعيفة بصفة خاصة، مثل الأطفال والنساء المهاجرات، من الاستغلال عن طريق البغاء والممارسات الأخرى الشبيهة بالرق، بما في ذلك إمكانية إنشاء هيئات وطنية لتحقيق هذا الهدف.

٣٩ - وقـــام الفريق العامل المعني بأشكال الرق المعاصرة، في دورته العشرين المعقودة في الفترة من ١٩ إلى ٢٨ نيسان/أبريل ١٩٩٥، بالنظر في مسألة الاتجار بالنساء والفتيات في سياق موضوع الاتجار

بالأشخاص واستغلال بغاء الغير. وقام أعضاء الفريق العامل ببحث الآراء والتعليقات المدلى بها بشأن المشكلة، وناقشوا المسألة بناء على المعلومات الواردة من عدة منظمات، بما في ذلك منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية لمكافحة الرق، وحركة التصالح الدولية، وحملة العمل من أجل الأطفال، بشأن تنفيذ ومتابعة اتفاقية إبطال الرق واتفاقية قمع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير. وعملا بالفقرة ١٣ من قرار لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٥/٢٧[١٥]، استعرض أعضاء الفريق العامل مشروع برنامج العمل لمنع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير من منظورات عديدة، وأعربوا عن رأي مؤداه أن الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير يجب أن يثيرا قلق المجتمع الدولي لا لأنهما ما زالا منتشرين في مختلف أنحاء العالم فحسب بل لأنهما يكتسبان أيضا أشكالا جديدة ويزاولان حاليا بصورة خطيرة على نطاق صناعي، وأنه لا بد من استجماع الإرادة على الصعيدين السياسي والاجتماعي لمكافحة هذه المشكلة والقضاء عليها.

٤٠ - وقد ورد في برنامج العمل لمنع الاتجار بالاشخاص واستغلال بغاء الغير (E/CN.4/Sup.2/1995/28/Add.1)، الذي اعتمدته اللجنة في قرارها ١٩٩٦/٦١، أنه يلزم لمنع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير تعزيز التعاون الدولي واتخاذ تدابير منسقة في مجالي الإعلام وتقديم المساعدة الاقتصادية والتقنية للتشجيع على إنشاء برامج للتنمية وإعادة التأهيل على الصعد الوطنية والإقليمية والدولية. ويجب كذلك اتخاذ تدابير تشريعية وتعزيز إنفاذ التشريعات القائمة. وفي هذا الصدد، أوصى البرنامج بأن يتولى مركز حقوق الإنسان تنسيق برنامج العمل، بالتعاون مع الفروع الأخرى للأمانة العامة للأمم المتحدة، ولا سيما شعبة النهوض بالمرأة واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة وشعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية، ومع الوكالات الحكومية الدولية المعنية، ولا سيما مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومنظمة الصحة العالمية. وأوصى البرنامج أيضا بتعزيز التعاون مع المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (انتربول).

٤١ - ويرد في البرنامج بيان ببعض التدابير المقترح اتخاذها فيما يتعلق بالإعلام والتثقيف، والتدابير القانونية وإنفاذ القوانين، وإعادة التأهيل والإدماج في المجتمع، والتنسيق الدولي.

٤٢ - وفيما يتعلق بمسألة التنظيم والعمل الدولي، ينص البرنامج على ما يلي (E/CN.4/SUP.2/1995/28/ Add.1، الفقرات ٣٩ - ٤٢):

"٣٩ - يجب على الدول الأطراف في اتفاقية قمع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير لعام ١٩٤٩ اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان تنفيذ الاتفاقية. ويجب تشجيع الدول الأطراف في الاتفاقية على أن تقدم إلى الأمين العام، بانتظام، تقارير عن تنفيذ الاتفاقية. وينبغي للدول التي لم تصبح بعد أطرافا في الاتفاقية أن تنظر في إمكانية الانضمام إليها.

"٤٠ - وينبغي لجميع الدول اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ القواعد والمبادئ التي تحظر وتعاقب الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير، وتقديم تقارير عن تشريعاتها الوطنية والإعمال الفعلي لتلك القواعد والممارسات.

"٤١ - وينبغي لأجهزة الأمم المتحدة المختصة فحص المشاكل المتصلة بتنفيذ القواعد والمبادئ المتعلقة بالاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير. وينبغي أن ينظم مركز حقوق الإنسان حلقة دراسية لهذا الغرض بمشاركة خبراء من مختلف أنحاء العالم، وبمشاركة منظمات حكومية دولية (منظمة الصحة العالمية، واليونسكو، والانتربول، ومنظمة العمل الدولية، والاتحاد البريدي العالمي، والاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية) ومنظمات غير حكومية، وبمشاركة هيئات الأمم المتحدة مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، وشعبة النهوض بالمرأة، وشعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية...

"٤٢ - وينبغي أن يطلب إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة حقوق الطفل، وكذلك إلى الهيئات الأخرى المنشأة بموجب المعاهدات المبرمة في مجال حقوق الإنسان، أن تولي كامل عنايتها، لدى نظرها في التقارير التي تقدمها الدول الأطراف، للقضاء على الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير وقمعهما".

جيم - لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية

٤٣ - قدم الأمين العام إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها الخامسة تقريرا عن التدابير الرامية إلى مكافحة تهريب المهاجرين غير الشرعيين (E/CN.15/1996/4 و Add.1). وكان ذلك التقرير هو التقرير الثالث في سلسلة من التقارير بشأن هذا الموضوع، تضمن التقرير الأول منها (A/49/350 و Add.1) استعراضا شاملا لخلفية مشكلة تهريب الأجانب ونطاقها، وتضمن كذلك معلومات عن التدابير والمبادرات المتخذة والمتوخى اتخاذها لمكافحة تهريب الأجانب؛ وتضمن التقرير الثاني (E/CN.15/1995/3) وكذلك التقرير الثالث معلومات إضافية عن التدابير المتخذة، بناء على الإفادات الواردة من الحكومات.

٤٤ - واستعرضت اللجنة اللجنة خلال مناقشتها لهذه المسألة[١٦] بعض الظواهر والاتجاهات السائدة في مجال تهريب المهاجرين غير الشرعيين في مختلف أنحاء العالم. ووجدت اللجنة أن عددا متزايدا من الدول يستخدم كنقاط عبور في هذا النشاط؛ وأن انتقال المهاجرين غير الشرعيين من نقاط العبور أصبح يستغرق وقتا أطول. وأفيد بأن العنف ضد المهاجرين في بعض بلدان المقصد أصبح مشكلة متزايدة الخطورة، تتجلى فيما يتعرضون له من جرائم بدافع العنصرية وكراهية الأجانب. وتتزايد أيضا خطورة المشاكل التي ينطوي عليها الاتجار بالنساء، بما في ذلك العنف الذي تتعرض له النساء المتجر بهن، اللائي لا يلجأن إلى السلطات طلبا للمساعدة خوفا من اكتشاف أمرهن وإبعادهن.

٤٥ - وكان هناك مشروع قرار بشأن إجراءات العدالة الجنائية الرامية إلى مكافحة التهريب المنظم للمهاجرين غير الشرعيين عبر الحدود الدولية، تم سحبه من جانب مقدميه، ولكن العمل بشأن هذا الموضوع سيستمر في الدورة التالية للجنة، استنادا إلى الولايات السابقة.

دال - التدابير الوطنية

٤٦ - في الفقرات من ٢ إلى ٦ من قرار الجمعية العامة ١٦٧/٥٠، طلبت الجمعية إلى الحكومات اتخاذ تدابير لمعالجة مسألة الاتجار بالنساء والفتيات. ولدى تحليل، ردود الدول الأعضاء الـ ١٩ التي استجابت لطلب تقديم المعلومات بشأن تنفيذ هذا القرار، درست التعليقات والآراء المقدمة من الحكومات من منظور الوقاية والحماية وإعادة التأهيل والإجراءات الأخرى.

الوقاية

٤٧ - في الفقرة ٢ من القرار ١٦٧/٥٠، ناشدت الجمعية العامة الحكومات اتخاذ التدابير المناسبة للتصدي للعوامل الجذرية، بما في ذلك العوامل الخارجية، التي تشجع الاتجار بالنساء والفتيات لأغراض البغاء وغيره من أشكال الجنس المستغل تجاريا وحالات الزواج القسري والسخرة. وفي الفقرة ٣، دعت الجمعية الحكومات إلى مكافحة الاتجار من خلال اتخاذ تدابير منسقة على الصعيدين الوطني والدولي. وأقرت معظم البلدان التي وردت منها الردود بالحاجة إلى اتخاذ تدابير وقائية لمكافحة الاتجار عن طريق التشريع. وفي حين أن بضعة بلدان أفادت بأنها قد بدأت في إجراء دراسات بشأن العوامل المسببة لهذه الظاهرة بهدف صياغة التشريعات الوقائية المناسبة، أشارت بلدان أخرى إلى أن الدستور والقانون الجنائي في كل منها يتضمنان تدابير لردع المتجرين. بيد أنه يتضح من الردود أن هذه القوانين معظمها يركز على الاتجار بالقصر واستغلالهم في البغاء.

٤٨ - وحددت عدة بلدان في ردودها ما ترى أنه الأسباب الجذرية للاتجار، وأفاد عدد أقل بأنه قد اتخذ تدابير تستهدف القضاء على تلك العوامل الجذرية. وقلة قليلة فقط هي التي أفادت بأنها اتخذت تدابير وقائية على كل من الصعيدين الوطني وعبر الوطني لردع مواطنيها عن الاتجار وغيره من أشكال الاستغلال الجنسي والاستغلال التجاري للنساء والفتيات داخل بلدانها وخارجها على السواء. وأفادت معظم البلدان بأنها قد أبرمت اتفاقات ثنائية وإقليمية ومتعددة الأطراف للتصدي لمشكلة الاتجار، أو أبدت استعدادها لمساندة الجهود التعاونية والتنسيقية لمعالجة مسألة الاتجار.

٤٩ - ومن البلدان التي وردت منها ردود، أفاد بلدان اثنان فقط بأنهما يبحثان اتخاذ تدابير وقائية تتصدي للنطاق الواسع من الأنشطة التي تشكل اتجارا بالنساء والفتيات، بما في ذلك الزواج القسري، والسخرة، وتجارة الجنس، وسياحة الجنس، وغير ذلك من أشكال الاستغلال للنساء والفتيات. وذكر عدد قليل من البلدان أنه قد عزز القوانين الجنائية لديه بحيث أصبحت تنص على معاقبة المواطنين الذين يزاولون الاستغلال الجنسي للقصر في البلدان الأخرى.

الحماية وإعادة التأهيل

٥٠ - إدراكا من الجمعية العامة للحاجة إلى حماية ضحايا الاتجار ومساعدتهم، دعت الحكومات في الفقرات من ٣ إلى ٥ من قرارها ١٦٧/٥٠ إلى إنشاء مؤسسات لحماية ضحايا الاتجار بالنساء والأطفال أو تعزيز القائم منها، وكفالة المساعدة اللازمة لهؤلاء الضحايا، بما في ذلك خدمات الدعم القانوني التي تكون ميسرة لهم لغويا وثقافيا، بهدف توفير كامل الحماية والمعالجة وإعادة التأهيل لهم. ودعت الجمعية الحكومات كذلك إلى النظر في وضع قواعد معيارية دنيا للمعاملة الإنسانية للأشخاص المعرضين للاتجار، بحيث تكون متفقة مع معايير حقوق الإنسان، وإلى مساندة المجتمع الدولي في الأخذ بنهج شاملة وعملية لمساعدة النساء والأطفال من ضحايا الاتجار عبر الحدود في العودة إلى ديارهم وإعادة دمجهم في مجتمعاتهم الأصلية.

٥١ - وفي حين أن كثيرا من البلدان التي وردت منها ردود أشارت إلى ما لديها من قوانين وطنية تحمي مواطنيها من الاستغلال، فإن قلة منها فقط هي التي أفادت بأنها قد اتخذت تدابير لتقديم المساعدة لضحايا الاتجار عن طريق تنظيم برنامج للتوثيق والفحص الأسبوعي للأجانب، أو إنشاء مراكز لتقديم المشورة لمن يرغب دون مواعيد سابقة، أو إقامة دور أو مساكن مأمونة، أو الاضطلاع بمشروع تجريبي لإعادة التأهيل.

الإجراءات الأخرى

٥٢ - أفاد عديد من البلدان التي قدمت معلومات بأن الجهود قد بذلت مجددا لتعزيز التشريعات الوطنية القائمة، وتدريب الشرطة وغيرها من أجهزة إنفاذ القوانين، للتعرف على المشاكل المتزايدة الناجمة عن الاتجار الدولي والتصدي لهذه المشاكل. وفي حين أن قلة من البلدان أفادت بأنها قد أنشأت فرق عمل لمعالجة مشاكل الاتجار، فإن كثيرا منها أبدى استعدادا لمساندة التدابير المنسقة على الصعيد الدولي، وأفاد عدد قليل آخر بأنه يعكف حاليا على دراسة المشكلة بغية صياغة تدابير وطنية لمعالجة مسألة الاتجار لأغراض البغاء.

٥٣ - وأشار عدد من الحكومات، في جملة أمور، إلى أن هناك حاجة إلى استعراض قوانين مكافحة الاتجار وسن ما يلزم منها وإنفاذها، وسن عقوبات صارمة لمرتكبي جريمة الاتجار تشمل مصادرة الممتلكات، وتبادل المعلومات بشأن أنشطة الاتجار المعلومة والمشتبه فيها، وإنشاء برامج إعلامية بشأن هذه المسألة في بلدان

المنشأ وبلدان المقصد. ونبه عدد قليل من البلدان إلى الحاجة إلى اتباع نهج تعاونية إقليمية لمكافحة أنشطة الاتجار المنظمة الواسعة النطاق.

خامسا - توصيات بشأن اتخاذ تدابير إضافية في مجال تقديم التقارير

٥٤ - طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ١٦٧/٥٠، أن يقدم توصيات بشأن التدابير التي يمكن اتخاذها لتحسين إجراءات تقديم التقارير. ويعتبر تقديم التقارير بشأن تنفيذ الصكوك الدولية وسيلة مهمة لتشجيع الدول على الامتثال للقواعد الدولية ولرصد ذلك الامتثال.

٥٥ - ومن الملاحظ فيما يتعلق بالاتفاقيتين الدوليتين الرئيسيتين اللتين تتناولان موضوع الاتجار بالنساء والفتيات، وهما اتفاقية قمع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير لعام ١٩٤٩ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، أن العملية الراهنة لتقديم التقارير لا توفر إمكانية الرصد الكافي لأبعاد المسألة ولا لمدى امتثال الدول للقواعد الدولية.

٥٦ - وتخلو اتفاقية عام ١٩٤٩ من أي تحديد لهيئة الرصد التي ينبغي أن ترسل إليها التقارير، كما أنها لا تشمل كأطراف فيها إلا أقل من نصف الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. ويحق هنا التساؤل عن السبب في عدم نجاح هذه الاتفاقية في تحقيق غرضها الأصلي. ومن الواضح أنه توجد في المعاهدة نفسها عناصر تجعل من الصعب على كثير من الدول التوقيع أو التصديق عليها أو الانضمام لها. وقد يكون هذا التوقيت مناسبا للنظر في إمكانية تنقيح المعاهدة بغية جعلها أكثر فاعلية، من حيث زيادة عدد الدول الأطراف فيها وإنشاء آلية نظامية لتلقي التقارير والرصد.

٥٧ - بيد أنه ينبغي التسليم بأن تنقيح معاهدة كتلك، كما هو الحال غالبا بالنسبة للاتفاقيات الدولية، عملية طويلة الأمد لكونها تنطوي على قدر من إعادة التفاوض، وهو ما لا يمكن حاليا التكهن بدرجة صعوبته، ثم تتلو ذلك عملية التصديق. وقد ترغب الدول الأعضاء، على سبيل التدبير المؤقت، أن تطلب إلى الأمين العام أن يلتمس المعلومات من الدول الأطراف في اتفاقية عام ١٩٤٩، وأن يقوم بنشر وتحليل ما يرد من معلومات، كوسيلة للتشجيع على مزيد من التنفيذ من جانب تلك الدول.

٥٨ - وفيما يتعلق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التي توجد في إطارها آلية نظامية لتلقي التقارير والرصد، فإن المسألة هي كفالة قيام الدول الأطراف في تلك الاتفاقية بتقديم تقارير عن التدابير المتخذة لقمع جريمة الاتجار. ويمكن مساندة هذا النوع من إجراءات تقديم التقارير، كما هو الحال في المجالات الأخرى التي لا تنص فيها تلك المعاهدة صراحة على أنواع التدابير التي ينبغي اتخاذها، بتوجيهات من اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، بصفتها الهيئة المختصة بالرصد.

٥٩ - والمسؤولية داخل الأمانة العامة عن دعم هاتين الاتفاقيتين مقسمة بين مركز حقوق الإنسان فيما يتعلق باتفاقية عام ١٩٤٩ وشعبة النهوض بالمرأة فيما يتعلق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. ويمكن إذا تم تبادل دوري للمعلومات بشأن تقديم الدول للتقارير كجزء من خطة العمل السنوية المشتركة بين هاتين الوحدتين من وحدات الأمانة العامة، وفقا للمطلوب في قرار لجنة مركز المرأة ٥/٣٩ وقرار لجنة حقوق الإنسان ٤٨/١٩٩٦، أن يساعد ذلك مركز حقوق الإنسان فيما يقدمه من دعم لتنفيذ برنامج العمل لقمع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير.

٦٠ - وكما هو الحال بالنسبة إلى الاتجار بالأطفال، الذي يشمل بحكم تعريفه الطفلة، لا يتوافر إلا قدر ضئيل من المعلومات الاستقرائية الموثوقة عن مدى مشكلة الاتجار ومواقع حدوثها. وهذا يمكن معالجته جزئيا على الصعيد الدولي بإدراج الاتجار ضمن الفئات المتعلقة بتقديم الدول الأعضاء للتقارير في سياق إحصاءات الجريمة.

٦١ - وقدر كبير من المعلومات الحالية المتعلقة بالاتجار قامت بجمعه المنظمات غير الحكومية المعنية. وطبقا للإجراءات المعمول بها، ينبغي أن تقوم تلك المنظمات بإتاحة هذه المعلومات للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في سياق تقارير الرصد المقدمة من الدول الأطراف في تلك الاتفاقية، وإتاحتها أيضا للجنة حقوق الإنسان وهيئاتها الفرعية، في سياق رصد تنفيذ اتفاقية عام ١٩٤٩ لقمع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير، وغيرها من الاتفاقيات ذات الصلة.

الحواشي

(١) الأرجنتين، اسبانيا، استراليا، ألمانيا، أوكرانيا، ايسلندا، البحرين، بلجيكا، تركيا، الجمهورية العربية السورية، الفلبين، قبرص، كولومبيا، الكويت، كينيا، مالطة، المكسيك، الولايات المتحدة الأمريكية، اليونان.

(٢) شعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية، ومركز حقوق الإنسان، وإدارة خدمات الدعم والإدارة من أجل التنمية، ومعهد البحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة العمل الدولية.

(٣) A/CONF.177/20، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الثاني، الفقرة ١٢٢.

(٤) المرجع نفسه، الفقرة ١٣٠.

(٥) تنص المادة ١ على ما يلي:

"يوافق الأطراف في هذه الاتفاقية على معاقبة أي شخص يقوم، إرضاء لنزوات شخص آخر، بما يلي:

"(١) التغرير بشخص آخر أو إغواؤه أو استدراجه، لأغراض البغاء، حتى إن كان هذا بموافقة ذلك الشخص؛

"(٢) استغلال بغاء شخص آخر، حتى إن كان هذا بموافقة ذلك الشخص".

وتنص المادة ٢ على ما يلي:

"يوافق الأطراف في هذه الاتفاقية على معاقبة أي شخص:

الحواشي (تابع)

"(١) يقيم أو يدير دارا للبغاء أو يتولى أو يشارك عن علم في تمويلها؛

"(٢) يؤجر أو يستأجر عن علم مبنى أو غيره من الأماكن أو أي جزء من ذلك لغرض بغاء الغير".

(٦) قرار الجمعية العامة ٣٤/١٨٠، المرفق.

(٧) سجل الأمين العام الاتجاهات السائدة في مجال الهجرة المؤقتة في تقريريه المتعلقين بالعنف الموجه ضد العاملات المهاجرات (A/49/354 و A/50/378).

(٨) انظر، على سبيل المثال، تحليل الفروق المتزايدة في الدخل سواء داخل الدول أو فيما بينها، الوارد في تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٦.

(٩) انظر إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية (A/49/748، المرفق، الفرع أولا - ألف) اللذين وافقت عليهما الجمعية العامة في قرارها ٤٩/١٥٩، وبخاصة الفقرتان الثانية والثالثة من ديباجة الإعلان وخطة العمل العالمية والفقرة ١٢ منهما.

(١٠) انظر، على سبيل المثال، منظمة رصد حقوق الإنسان في آسيا ومشروع حقوق المرأة، "شكل معاصر للرق: الاتجار بالنساء والفتيات البورميات في دور البغاء في تايلند"، نيويورك، منظمة رصد حقوق الإنسان، ١٩٩١.

(١١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والأربعون، الملحق رقم ٣٨ (A/47/38)، الفصل الأول، الفقرات ١٣-١٦.

(١٢) المرجع نفسه، الفقرة ٢٤.

(١٣) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٦، الملحق رقم ٦ (E/1996/26)، الفصل الأول، الفرع جيم - ٢.

(١٤) A/CONF.177/20 و Add.1، الفصل الأول، القرار ١، المرفق الثاني.

(١٥) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٥، الملحق رقم ٣ (E/1995/23 و Corr.2).

(١٦) المرجع نفسه، ١٩٩٦، الملحق رقم ١٠، (E/1996/30)، الفقرة ٢٣.

- - - - -