تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري

تقريـــر المديـــر العـــام

تحالف عالمي
لمكافحة العمل الجبري

التقرير العالمي
بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية
بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

مؤتمـر العمـــل الدولـــي
الدورة ٩٣، ٢٠٠٥

التقرير الأول (باء)

مكتب العمـل الدولـي
جنيف

يمكن أن يرجع إلى هذا التقرير في موقع منظمة العمل الدولية على شبكة الإنترنت (www.ilo.org/declaration).

ISBN 92–2–615360–4
ISSN 0252–7022

الطبعة الأولى ٢٠٠٥

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من:

ILO Publications,
International Labour Office
CH–1211 Geneva 22, Switzerland.

وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه.

طبع في سويسرا SRO

المحتويـــات

مقدمة 1

الجزء الأول: فهم وقياس العمل الجبري اليوم 5

١ - *العمل الجبري: تعاريف ومفاهيم* 5
تعريف خصائص العمل الجبري 5
العمل الجبري والاتجار في التشريعات 6
العمل الجبري والرق 7
المصطلحات الوطنية التي تشير إلى العمل الجبري 8
مفهوم عالمي يتسم بأوجه التنوع الوطنية 8
أنماط تقليدية وجديدة للعمل الجبري 8

٢ *حد أدنى من تقديرات العمل الجبري في العالم* 10
أنماط العمل الجبري 10
قياس العمل الجبري 11
تقدير عالمي للعمل الجبري 11
الأشكال الرئيسية للعمل الجبري 12
التوزيع الإقليمي 12
الاتجار بالبشر 14
العاملون جبراً حسب الجنس والعمر 14

الجزء الثاني: صورة دينامية شاملة 17

١ - *أبرز الاتجاهات والتطورات العالمية* 17

٢ - *مكافحة الإفلات من العقاب: القانون وإنفاذه* 19
التطورات العالمية والإقليمية: وعي متزايد 19
التجربة الوطنية 20

٣ - *العمل الجبري والدولة* 24
العمل الجبري الذي تفرضه الدولة: اعتبارات عامة 24
حالة ميانمار الخاصة 24
العمل الجبري في السجون وفي مراكز الاحتجاز 25

٤ - *الفقر والتمييز والعمل الجبري* 29
العمل سداداً لدين في جنوب آسيا 30

أمريكا اللاتينية: التركيز على عبودية الدين والشعوب الأصلية 37
أفريقيا: العمل الجبري في سياق الفقر والتقاليد 40

٥ - *العمل الجبري والهجرة والاتجار بالأشخاص* 45
عواقب العمل الجبري الناجمة عن الهجرة والاتجار في بلدان المقصد 45
الاتجار بالأشخاص لاستغلالهم في العمل الجبري: استعراض الأدلة الوقائعية 47
المهاجرون والعمل المنزلي الجبري 49
الاتجار والاستغلال الجنسي الجبري 50
القطاعات الاقتصادية ونظم التعبئة والأرباح المجنية 51
الأسباب الدفينة للاتجار بالأشخاص 54
العمل الجبري نتيجة للهجرة الداخلية والاتجار 57
الصلات بين إنفاذ القوانين وحماية الضحايا 58
الحاجة إلى الوقاية وتحسين إدارة الهجرة 58

٦ - *العمل الجبري والاقتصاد العالمي: قضايا سياسة عامة* 61

الجزء الثالث: إجراءات عالمية لمكافحة العمل الجبري 65

١ - *ما تقوم به منظمة العمل الدولية لمكافحة العمل الجبري* 65
ما تقوم به المنظمة بموجب متابعة الإعلان 65
لمحة عامة عن نشاط المنظمة لمكافحة العمل الجبري منذ عام ٢٠٠١ 66
البحوث والدراسات والاستقصاءات 67
إذكاء الوعي والدعوة 70
إسداء المشورة بشأن الهياكل القانونية والسياسية 72
التدريب وبناء القدرات 73
الوقاية وإعادة التأهيل داخل المجتمع المحلي 75
ماذا تعلمنا من خلال التعاون التقني الذي تقدمه المنظمة ؟ 77

٢ - *خطة عمل مقترحة* 80
عناصر خطة عمل عالمية: قضايا عامة 80
إجراءات محددة تقوم بها منظمة العمل الدولية 82

مقدمة

١. لأربع سنوات خلت، استرعى التقرير العالمي الأول بشأن العمل الجبري، الانتباه إلى خطورة مشاكل العمل الجبري في العالم الحديث، مع ظهور "وجوه جديدة قبيحة" على غرار الاتجار بالبشر إلى جانب ما سبقها من أشكال العمل الجبري[1]. ومنذئذ تسعى منظمة العمل الدولية جاهدة إلى حشد الرأي العالمي دعماً لتحقيق هدف عولمة عادلة تعطى فيها الأولوية للإنسان، وضمان الاحترام الكامل لمعايير العمل الأساسية التي تضمنها إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، المعتمد في عام ١٩٩٨. وإن معالجة موضوع العمل الجبري على نحو صريح لسبيل عملي للمساهمة في بلوغ هذا الهدف المنشود عالمياً.

٢. واستنادا إلى السمات الأساسية للعمل الجبري المعاصر، أضحى الكثير معروفاً خلال المرحلة. والأمر الهام هو أن منظمة العمل الدولية لم تعد وحيدة اليوم في التنبيه إلى ظهور أشكال جديدة من العمل الجبري والممارسات الشبيهة بالرق. وأظهرت كل من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والمجتمع الدولي علامات التزام مشجعة للتصدي للمشاكل. وشملت تطورات هامة خطط عمل وطنية لمكافحة العمل الجبري والعمل سداداً لدين كما جرى مثلاً في البرازيل وباكستان. وثمة المزيد من الالتزام لاعتماد قوانين أو سياسات جديدة بشأن الموضوع، كما هو الحال بالنسبة لبعض دول شرق آسيا التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وثمة عدة خطط عمل إقليمية أو إعلانات بشأن مكافحة الاتجار بالبشر، تعترف بشكل متزايد بأبعاد العمل الجبري وعمل الأطفال لديها. وقد شرعت عدة دول الآن في اعتماد تشريعات جديدة أو في تعديل قانونها الجنائي لتتصدى لأبعاد العمل الجبري في الاتجار بالأشخاص بعدما دخلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، إلى جانب بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص وبخاصة النساء والأطفال، حيز التنفيذ مؤخراً (بروتوكول الاتجار المعروف كذلك ببرتوكول باليرمو).

٣. وتبدو كل هذه التطورات مهمة. بيد أننا لم نبلغ في الواقع من المعرفة والوعي بشأن العمل الجبري المعاصر سوى مثقال ذرة أمام موجة عارمة. ويبدو أن ما سُمع من إشارات الإنذار في السنوات الأربع الفائتة بات اليوم مبرراً أكثر من ذي قبل. والعمل الجبري موجود بشكل أو بآخر في جميع القارات، وفي جميع البلدان تقريبا، وفي جميع الاقتصادات على أنواعها. وثمة حالات دائمة مما يمكن تسميته بالأشكال "التقليدية" للعمل الإجباري. وتشمل الأشكال التقليدية هذه نظم العمل سداداً لدين المتجذرة في أجزاء من جنوب آسيا، وعبودية الدين التي تمس بصورة رئيسية السكان الأصليين في أجزاء من أمريكا اللاتينية، وما بقي من الممارسات المتصلة بالرق والموجودة بشكل أبرز اليوم في غرب أفريقيا. وهناك أشكال متنوعة من العمل الجبري تفرضها الدولة عنوة لأغراض اقتصادية أو سياسية. ويمس العمل الجبري اليوم كذلك أعداداً هائلة من العمال المهاجرين الذين ينقلون بعيدا عن بلادهم وعن مجتمعاتهم الأصلية.

٤. إن أشكال الإكراه والقهر القديمة آخذة في التحول إلى أشكال أحدث. وتبقى نظم العمل سدادا لدين جد بارزة اليوم في جنوب آسيا، وهذا ما يفسر وجود أكبر عدد من العاملين جبراً في العالم المعاصر. بيد أن النظم المذكورة تغيرت على مدى العقود الثلاثة أو الأربعة الفائتة. وهي تنتشر الآن في قطاعات مختلفة في الاقتصاد غير المنظم، كما تنتشر في القطاع الزراعي حيث توجد حصة الأسد من العمل سداداً لدين. واتخذ الاتجار بالبشر بدوره أشكالاً وأبعاداً جديدة، متصلة بالتطورات الحديثة في مجالات التكنولوجيا والنقل وفي الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية.

٥. ويعد العمل الجبري موضوعا مثيرا للمشاعر، وتتردد الحكومات أحيانا في التحقيق فيه والاعتراف بوجوده داخل حدودها الوطنية. ومن الصعوبة بمكان توليد إرادة سياسية والمحافظة عليها، واستهلال التحقيقات المفصلة اللازمة للتعرف إلى ممارسات العمل الجبري والتصدي لها. وقد يتردد الضحايا أنفسهم عن الإقدام على الإدلاء بشهاداتهم، لا تخوفاً من انتقام مستغليهم فقط، بل ربما تخوفاً أيضا من أن تتخذ سلطات الهجرة وسلطات إنفاذ القانون الأخرى إجراءات ضدهم.

٦. وإن أردنا المضي قدما وبفعالية - في مجال القانون أو السياسة أو الإجراءات العملية - لا بد من فهم الملامح البارزة للكثير من أوجه العمل الجبري المعاصر. أولاً، كثيراً ما يفرض عملاء من الخاصة العمل الجبري أكثر مما تفرضه الدولة مباشرة. ثانياً، تعتبر المديونية المترتبة على ذلك أداة أساسية للإكراه، مصحوبة بتعرض العاملين جبراً أو عائلاتهم إلى التهديد بالعنف أو بتطبيق عقوبات أخرى في حقهم. ثالثاً، يجعل المركز القانوني غير الثابت للملايين من المهاجرين غير النظاميين، رجالاً ونساءً، أشد استضعافاً بصورة خاصة أمام الإكراه، لما يترتب على ذلك من تهديدات إضافية ومستمرة بإبلاغ السلطات. وقد يواجه الضحايا خياراً صعباً بين مطرقة القبول بظروف عمل شديدة الاستغلالية، وبين سندان المجازفة بالتعرض إلى الترحيل متى أرادوا استرداد حقوقهم. رابعاً، ساهمت مجموعة متزايدة من البحوث، ولا سيما تلك المتعلقة بوضع ضحايا العمل الجبري والاتجار في بلدان المقصد الصناعية، في الوقوف على الفجوة التشريعية الخطيرة التي تجعل من الصعب المضي قدما لمكافحة أشكال الإكراه المستترة وصعبة الكشف أحياناً في الاقتصاد الخاص.

[1] مكتب العمل الدولي: *وقف العمل الجبري*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، جنيف، ٢٠٠١، ص١.

٧. ويجب أن يُعاقب على العمل الجبري كجريمة. وهذا ما يجري اليوم في العالم بأسره تقريبا. لقد صدقت الأغلبية الواسعة من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية على إحدى اتفاقيتي المنظمة بشأن العمل الجبري، بل في أغلب الأحيان على الاتفاقيتين معا. وهناك اتجاه إلى حظر العمل الجبري، إلى جانب الرق والممارسات الشبيهة بالرق حظرا تاما في الدساتير الوطنية، والمدونات الجنائية، وأحياناً في قوانين العمل كذلك. وقد ينشئ القانون عقوبات على فرض العمل الجبري عنوة (حتى وإن كانت هذه الأخيرة قليلة). لكن يبدو أن هناك مشكلتين منتشرتين في العالم بأسره. أولاً، ليس العمل الجبري معّرفاً بالتفصيل، فيما عدا بعض الاستثناءات النادرة، مما يجعل من الصعب على المكلفين بإنفاذ القانون التعرف على الجريمة والمقاضاة عليها. ثانياً، ونتيجة لذلك، لم يعرف العالم بأسره سوى قلة قليلة من دعاوى مقاضاة مرتكبي جرائم العمل الجبري. وهكذا تكونت حلقة مفرغة: فمن غموض التشريعات، إلى قلة أو انعدام الموارد للمتابعة قضائيا، إلى التوعية أو الدعاية المحدودة، ومن ثم انعدام ممارسة أي ضغط لصياغة تشريع واضح، وهكذا دواليك.

٨. ومن جهة أخرى، يتعين على الدول الأعضاء عدم الاقتصار على تجريم العمل الجبري فحسب، بل عليها أيضاً التصدي للشواغل الهيكلية، بما في ذلك إخفاقات السياسة وسوق العمل، التي أدت إلى ظهور العمل الجبري في المقام الأول. وينبغي وضع لوائح سوق العمل أو رسم سياسات الهجرة بشكل يحول دون وقوع العمال في شرك العمل الجبري. ومن شأن مثل هذه التدابير الترويجية الأكثر "ليونة" أن تدفع قدماً في اتجاه استئصال الظروف المؤدية حتما إلى العمل الجبري.

٩. ويهدف هذا التقرير العالمي الثاني بشأن العمل الجبري إلى ما يلي:

- أولاً، نظراً إلى أن مصطلح "العمل الجبري" لا يزال غامضا على نطاق واسع، فإن التقرير يفسر كيفية تعريف القانون الدولي لمفهومه، كما يناقش التقرير معايير التعرف على حالات العمل الجبري المعاصرة على أرض الواقع.
- ثانياً، يقدم التقرير أيضاً أول تقدير عالمي كحد أدنى تجريه منظمة دولية لعدد الأشخاص الذين يخضعون للعمل الجبري، ويوزع التقدير حسب الإقليم الجغرافي وحسب شكل العمل الجبري.
- ثالثاً، يقدم التقرير صورة عالمية دينامية لأنماط العمل الجبري المعاصرة، وللتدبير المتخذة لاستئصاله. ويستهل هذا الجزء بتقديم استعراض ناقد للأطر القانونية لمكافحة العمل الجبري ولإنفاذ القوانين عملياً. وتتضمن أجزاء متوالية من ثم دراسة أعمق عن الفئات الرئيسية الثلاث للعمل الجبري اليوم، وهي: فئة تفرضها الدولة نفسها لأغراض اقتصادية أو سياسية أو لأغراض أخرى؛ وفئة مرتبطة بالفقر والتمييز وهي تسود أصلا في البلدان النامية؛ وأخيراً العمل الجبري الناتج عن الهجرة والاتجار بالعمال المستضعفين في العالم. وقد يشير التقرير إلى قدر لا بأس به من حُسن الممارسات والالتزام للمضي قدما في موضوع شديد الحساسية كهذا. ويناقش الجزء الأخير مدى تغلغل العمل الجبري المعاصر في نسج عالم يتسم بالعولمة.
- رابعاً، يستعرض التقرير المساعدة التي تقدمها منظمة العمل الدولية إلى الدول الأعضاء بغرض استئصال شأفة العمل الجبري - وقد نفذ بعض هذه المساعدة بالاشتراك مع منظمات دولية أخرى. وقد يترك هذا الاستعراض لحس الحظ صدى أكثر إيجابية من ذاك الذي تركه التقرير الأول بشأن الموضوع. وقد ساعد إنشاء برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري على تجييش همم منظمة العمل الدولية، وفي وضع القضايا المتعلقة بالعمل الجبري على نحو أكثر ثباتاً على رأس قائمة عمل الهيئات المكونة للمنظمة فضلاً عن الشركاء الدوليين. علاوة على ذلك، لا تزال أنشطة منظمة العمل الدولية تتصدى لمشكلة الاتجار بالأطفال بشكل خاص.
- أخيراً، لهذا التقرير آفاق مستقبلية. فالسنوات الأربع القادمة شديدة الأهمية لمواجهة العمل الجبري المعاصر. وقد أُجريت بالفعل عدة أعمال أساسية، وبدأت تظهر الآن بوادر نماذج لإجراءات متكاملة لمكافحة العمل الجبري على المستوى الوطني. وتكمن الرسالة الرئيسية لهذا التقرير في أن تحدي استئصال العمل الجبري هو تحد هائل بالنسبة للجميع، إلا أنه ليس تحدياً مستعصياً. وبإمكان كل من الدول الأعضاء والمجتمع الدولي أن تخطو خطوة حقيقية وهامة إلى الأمام في ما يخص استئصال مختلف أنواع العمل الجبري الموثقة في هذا التقرير، وذلك بفضل التحلي بالشجاعة والعزيمة لمواجهة الجريمة والفساد، وعن طريق تخصيص الموارد للمساعدة على ذلك.

١٠. لا بد قبل كل شيء من مكافأة الدول الأعضاء الملتزمة بمعالجة مشاكل العمل الجبري - باعتمادها الإطار القانوني والسياسي المناسب وبتوثيقها وتيرة حدوث العمل الجبري وقيامها باتخاذ إجراءات متعددة لمكافحته - كما لا بد من عدم انتقادها أو معاقبتها بأي حال من الأحوال. وانطلاقاً من هذه الروح المنبثقة عن إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، أضحى من الممكن التأهب لتكثيف العمل من أجل مكافحة شر اجتماعي لا مكان له في العالم الحديث. ولابد حتماً من استئصال العمل الجبري إذا أريد تحقيق عولمة عادلة وعمل لائق للجميع.

الجزء الأول

فهم وقياس العمل الجبري اليوم

١. العمل الجبري: تعاريف ومفاهيم

١١. لقد أدرك الكثيرون، منذ التقرير العالمي الأخير عن هذا الموضوع، أن العمل الجبري بأشكاله المختلفة يمكنه الانتشار في كافة المجتمعات، سواء في البلدان النامية أو الصناعية،وهو لا يقتصر بأي حال من الأحوال على بعض المناطق المعزولة في أرجاء العالم. إلا أن مفهوم العمل الجبري بالذات، كما حددته معايير منظمة العمل الدولية في هذا الشأن مازال غير مفهوم تماماً. ففي كثير من الأوساط، لا يزال هذا التعبير مرتبطاً إلى حد بعيد بممارسات العمل الجبري في الأنظمة الدكتاتورية: كحالات التعسف الفاضحة في ألمانيا الهتلرية أو في الاتحاد السوفييتي الستاليني أو في كمبوديا في عهد بولبوت. وفي الطرف الآخر لهذا الطيف، قد تستخدم عبارات مثل "الرق الحديث" و"الممارسات الشبيهة بالرق" و"العمل الجبري" بشكل غير دقيق للإشارة إلى ظروف العمل السيئة أو غير الصحية بما في ذلك الأجور المنخفضة جداً. وفي الواقع، حددت بعض التشريعات الوطنية الدفع المتأخر للأجور، أو الرواتب التي تقل عن الحد الأدنى القانوني للأجور على أنها على الأقل أحد عناصر وضع متعلق بالعمل الجبري.

تعريف خصائص العمل الجبري

١٢. تعرّف منظمة العمل الدولية، في اتفاقيتها الأولى المتعلقة بهذا الموضوع، أي اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، العمل الجبري لأغراض القانون الدولي على النحو التالي: "كل أعمال وخدمات تغتصب من شخص تحت التهديد بأي عقوبة ولم يتطوع هذا الشخص بأدائها بمحض اختياره" (المادة ٢ (١))[1]. ويشير الصك الأساسي الآخر لمنظمة العمل الدولية في هذا الصدد، ألا وهو اتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥) إلى أن العمل الجبري لا يمكن استخدامه لأغراض التنمية الاقتصادية أو كوسيلة للتوجيه السياسي أو التمييز أو لفرض الانضباط على الأيدي العاملة أو كعقاب على المشاركة في إضرابات (المادة ١). وتوضح هذه الاتفاقية بعض الأغراض التي لا يمكن *بتاتاً* فرض العمل الجبري من أجلها، لكنها لا تغير التعريف الأساسي في القانون الدولي.

١٣. ولا يمكن ببساطة مساواة العمل الجبري بالأجور المنخفضة أو بظروف العمل السيئة، كما أن العمل الجبري لا يغطي حالات الضرورة الاقتصادية البحت، على سبيل المثال، عندما يشعر العامل بأنه غير قادر على ترك عمله لعدم وجود بدائل حقيقية أو متوقعة للعمل. ويمثل العمل الجبري خرقاً خطيراً لحقوق الإنسان وتقييداً لحرية الإنسان، كما هو معرّف في اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن هذا الموضوع، وفي صكوك دولية أخرى ذات صلة تتعلق بالرق أو بالممارسات الشبيهة بالرق أو بالعمل سداداً لدين أو بالقنانة.

١٤. ويتضمن تعريف منظمة العمل الدولية للعمل الجبري عنصرين أساسيين هما: كل أعمال أو خدمات تُفرض تحت التهديد بأي عقوبة ولا تنفذ طوعاً. ولقد ساهم عمل أجهزة الإشراف في منظمة العمل الدولية خلال أكثر من ٧٥ سنة في توضيح هذين العنصرين. ولا تحتاج العقوبة لأن تكون على شكل عقوبات جنائية، لكنها قد تتخذ أيضاً شكل فقدان الحقوق أو الامتيازات. فضلاً عن ذلك، يمكن للتهديد بعقوبة أن يتخذ أشكالاً مختلفة. ويمكن القول إن أشد الأشكال تطرفاً تنطوي على عنف أو قيود جسدية، بل على تهديدات بالموت إزاء الضحايا أو الأقارب. كما يمكن أن تتمثل في أشكال تهديد أقل ظهوراً تكون في بعض الأحيان ذات طبيعة نفسية. وقد شملت الحالات التي درستها منظمة العمل الدولية تهديدات بإبلاغ الشرطة أو سلطات الهجرة عن الضحايا عندما يكون وضع استخدامهم غير قانوني أو الوشاية لدى مسني القرية في حالة الفتيات اللواتي أجبرن على ممارسة الدعارة في مدن نائية. وقد تكون عقوبات أخرى ذات طبيعة مالية، بما في ذلك العقوبات الاقتصادية المرتبطة بالديون أو بعدم دفع الأجور أو فقدان الأجور المترافق بتهديدات بالفصل إذا رفض العمال القيام بساعات عمل إضافية تتعدى نطاق عقدهم أو نطاق القانون الوطني. وفي بعض الأحيان، يطلب أصحاب العمل من العمال أيضاً تسليمهم بطاقات الهوية وقد يلجأون إلى التهديد بمصادرة هذه الوثائق بغية فرض عمل جبري عنوة.

١٥. وفيما يتعلق بحرية الاختيار، فقد تطرقت الأجهزة الإشرافية لمنظمة العمل الدولية إلى عدة جوانب منها: شكل وفحوى مسألة القبول؛ دور القيود الخارجية أو الإكراه غير المباشر؛ وإمكانية الرجوع في القبول الممنوح بحرية. وهنا أيضاً، يمكن أن يكون هناك عدة أشكال غامضة للإكراه. ويدخل العديد من الضحايا في أوضاع العمل الجبري في البداية بموافقتهم، وإن كان ذلك عبر الاحتيال أو الخداع،

[1] تنص الاتفاقية على بعض الاستثناءات، خاصة فيما يتعلق بالخدمة العسكرية الإلزامية لأعمال ذات صبغة عسكرية بحت وبالواجبات المدنية الطبيعية وبأعمال السجناء الذين أدينوا من قبل محكمة قانونية والعاملين تحت إشراف سلطة عامة وبأعمال في حالات الطوارئ مثل نشوب الحروب أو وقوع كوارث أخرى وبخدمات اجتماعية بسيطة (المادة ٢ (٢)).

الإطار ١-١ الكشف عن العمل الجبري في الممارسة

الافتقار إلى قبول العمل (ذي الطبيعة غير الطوعية) ("الانزلاق نحو" العمل الجبري)

- الولادة/ التحدر من وضع "الرقيق" أو العبودية
- الخطف البدني أو الاختطاف
- بيع الأشخاص لملكية الغير
- الحجز البدني في مكان العمل – في السجن أو في احتجاز خاص
- الإكراه النفسي مثلاً أمر بالعمل مشفوع بتهديد معقول بعقوبة في حال عدم الانصياع
- التسبب بالمديونية (بواسطة تزوير في الحسابات، أو أسعار مضخمة أو تخفيض قيمة السلع أو الخدمات المنتجة أو أعباء الفائدة الزائدة عن الحد، وما إلى ذلك)
- الخداع أو الوعود الكاذبة بشأن أنواع وشروط العمل
- حجز الرواتب وعدم دفعها
- حجز وثائق الهوية أو ممتلكات شخصية أخرى ذات قيمة

التهديد بعقوبة (وسائل الإبقاء على الأشخاص في العمل الجبري)

وجود تهديد فعلي أو معقول بما يلي:

- عنف بدني ضد العامل أو العائلة أو زملاء مقربين
- عنف جنسي
- (تهديد) بانتقام خارق للطبيعة
- سجن أو حجز بدني آخر
- عقوبات مالية
- إبلاغ السلطات (الشرطة، إدارة الهجرة وما إلى ذلك) أو الترحيل
- الفصل من العمل الحالي
- الاستبعاد من العمل المستقبلي
- الاستبعاد من المجتمع المحلي ومن الحياة الاجتماعية
- التجريد من الحقوق أو المزايا
- الحرمان من الطعام أو من المأوى أو من ضرورات أخرى
- الانتقال إلى ظروف عمل أشد سوءاً
- فقدان المركز الاجتماعي

لا لأمر إلاّ ليكتشفوا لاحقاً أنهم ليسوا أحراراً في الانسحاب من عملهم. ويتعذر عليهم بالتالي ترك عملهم بسبب الإكراه القانوني أو الجسدي أو النفسي. وقد تعتبر الموافقة الأولى غير ذات صلة إذا استخدم التحايل والخداع للحصول عليها. ويعرض الإطار ١-١ أدناه العناصر أو الخصائص الرئيسية التي قد تستعمل للكشف عن أوضاع العمل الجبري في الممارسة.

١٦. وقد تكون حالات العمل الجبري منتشرة بصورة خاصة في بعض النشاطات الاقتصادية أو الصناعية التي لجأت إلى ممارسات تعسفية في التعيين والتوظيف. غير أن حالة العمل الجبري تتحدد بطبيعة العلاقة بين شخص و "صاحب عمل" وليس بنوع النشاط المنجز، مهما كانت ظروف العمل قاسية أو خطرة. وليست مسألة ما إذا كان النشاط قانونياً أو غير قانوني وفقاً للتشريع الوطني، ذات صلة في تحديد ما إذا كان العمل جبرياً أم لا. فالمرأة التي تجبر على الدعارة تعتبر في حالة عمل جبري لأنها تعمل بغير إرادتها وتحت التهديد، بغض النظر عن قانونية النشاط المذكور أو عدم قانونيته. وبالمثل، ليس من الضروري الاعتراف رسمياً بنشاط ما على أنه "نشاط اقتصادي" لكي يندرج على وجه الاحتمال في نطاق "العمل الجبري". فمثلاً، يعتبر أي متسول تحت الإكراه، طفلاً كان أم بالغاً، على أنه في وضع العمل الجبري.

١٧. ويمثل العمل الجبري أيضاً أحد أسوأ أشكال عمل الأطفال، كما هو معرّف في اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال ١٩٩٩ (رقم ١٨٢). ويتساوى عمل الأطفال بالعمل الجبري ليس فقط عندما يجبر الغير الأطفال، كأفراد بقوة القانون، على العمل تحت التهديد بعقوبة وإنما أيضاً عندما يندرج عمل طفلٍ في إطار العمل الجبري الذي تقوم به العائلة ككل.

العمل الجبري والاتجار في التشريعات

١٨. إن ازدياد القلق العالمي بشأن الاتجار بالأشخاص وبنتائج العمل الجبري دفع الدول الأعضاء إلى إيلاء الاهتمام إلى مفهوم وتعريف العمل الجبري في تشريعاتها الجنائية أو تشريعاتها الأخرى. ويتضمن بروتوكول الاتجار لعام ٢٠٠٠[2] تعريفاً أساسياً للاتجار بالأشخاص، بات يحظى الآن بموافقة عالمية. ويهدف هذا الصك، من بين جملة أمور، إلى التمييز بين جريمة *الاتجار* وجريمة *تهريب الأشخاص*. ويشير الاتجار إلى تجنيد الأشخاص أو نقلهم أو تنقيلهم أو إيوائهم أو استقبالهم بواسطة التهديد أو بالقوة أو استعمالها أو غير ذلك من أشكال الإكراه أو الاختطاف أو الاحتيال أو الخداع "لغرض الاستغلال". ويشمل الاستغلال، كحد أدنى، "استغلال دعارة الغير أو سائر أشكال الاستغلال الجنسي أو السخرة أو الخدمة قسراً أو الاسترقاق أو الممارسات الشبيهة بالرق أو الاستعباد أو نزع الأعضاء" (المادة ٣(أ) من البروتوكول). ويُطلب من كل دولة طرف أن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم السلوك المبين في هذه المادة التعريفية (المادة ٥ (١)).

١٩. إن دخول بروتوكول الاتجار هذا حيز التنفيذ في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣ قد طرح بعض التحديات الهامة بالنسبة للحكومات والهيئات التشريعية الوطنية. وفي حين أن أغلبية الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية قد صادقت على إحدى اتفاقيتي منظمة العمل الدولية بشأن العمل الجبري أو عليهما معاً، إلا أن العديد منها لم تنص في قوانينها الجنائية على الجرم المحدد المتمثل في العمل الجبري بالرغم من أن بلداناً كثيرة منها تدرجه في قانون

[2] بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

العمل لديها. ويمكن أن يصاغ القانون بعبارات عامة جداً بدلاً من تحديد الطرق المتعددة التي يمكن بواسطتها انتزاع العمل الجبري من قبل أطراف فاعلة من الخاصة أو يمكن ألا ينص على عقوبات ملائمة ضد استخدام مختلف أشكال العمل الجبري. وقد يعكس هذا الأمر في بعض الحالات نزعة متواصلة إلى المساواة بين العمل الجبري والممارسة التي تفرضها الدولة، بدلاً من معالجة أوضاع معاصرة تكون فيها معظم حالات العمل الجبري موجودة في الاقتصاد الخاص.

٢٠. وهكذا، تطرح هذه التطورات تحديات بالنسبة للمفاهيم فضلاً عن تحديات بالنسبة لإنفاذ القوانين. وقد أدخلت في القانون الدولي مفهوم *الاستغلال* - منقسماً على العموم بين استغلال العمل والاستغلال الجنسي - وهو مفهوم لا تزال السوابق القانونية محدودة بشأنه. وتقتضي هذه التطورات من جميع الدول الأطراف، التي اعتمد بعضها حتى الآن قوانين لمكافحة الاتجار لا تغطي سوى الاستغلال الجنسي للنساء والأطفال، اعتماد قوانين أو تعديلها من أجل وضع مفهوم أوسع نطاقاً للاتجار والاستغلال.

٢١. وسيتم دراسة التأثيرات بإسهاب في الفصول اللاحقة. وحسبنا هنا القول أولاً، إن الحركة العالمية لمكافحة الاتجار قد ولدت دون شك زخماً لفهم ومكافحة العمل الجبري؛ ثانياً، إن هذه الحركة يمكن على وجه الاحتمال أن توفر خياراً للقانون ولصانعي السياسة. فهل عولجت ممارسات التعيين والتوظيف التعسفية التي يخضع لها المهاجرون المستضعفون بصورة خاصة، معالجة أفضل، من خلال النص على جريمة *العمل الجبري* أو *الاتجار* وفقاً للتشريع الوطني؟ ومتى يندرج أحد أوضاع العمل في الواقع ضمن نطاق هذه المفاهيم؟

٢٢. وليست هذه مجرد مسائل أكاديمية وقد يكون لها تأثيرات هامة على الطريقة التي تحدد وتحمي بها الدول ضحايا الاعتداءات القسرية وتعاقب المخالفين وتعالج العوامل الهيكلية الضرورية لمنع واستئصال العمل الجبري على نحو فعال. وفي الواقع، حدد تقرير لاجتماع مجموعة الخبراء بشأن الاتجار بالبشر، نظمه الاتحاد الأوربي عام ٢٠٠٣، استغلال العمل الجبري بوصفه "العنصر الحاسم" في بروتوكول الاتجار. ولمكافحة الاتجار بشكل فعلي، كما تلاحظ هذه المجموعة، "ينبغي على عمليات التدخل السياسية أن تركز على العمل الجبري والخدمة قسراً، بما في ذلك الخدمات الجنسية الجبرية والرق والممارسات الشبيهة بالرق وغير ذلك من حصائل الاتجار - بغض النظر عن كيفية وصول هؤلاء الناس إلى هذه الظروف - بدلاً من التركيز على (أو بالإضافة إلى) آليات الاتجار بحد ذاته. وينبغي للدول أن تُجرم استغلال البشر في العمل الجبري أو في الرق أو في الظروف الشبيهة بالرق بما يتوافق مع أهم معاهدات حقوق الإنسان التي تمنع [مثل هذا] الاستخدام" [3].

٢٣. أما الآن فإن الزخم العالمي يتجه على ما يبدو إلى جعل الاتجار جريمة جنائية وذلك بوضع أحكام بموجب قوانين لتحديد ومقاضاة جناية فرض العمل الجبري، من جملة أمور. ومن شأن هذا الأمر أن يخلف تأثيراً إيجابياً في محاربة الاستغلال القسري للعمال المهاجرين، شريطة أن تقوم الدول الأعضاء بتشريع القوانين لمكافحة الاتجار بأوسع معناه، مع إيلاء الاهتمام الكامل أولا إلى أبعاد العمل الجبري إضافة إلى الاستغلال الجنسي، وثانياً تخصيص الموارد الكافية لتدابير إنفاذ القوانين في هذا الشأن. وفي الوقت ذاته، ينبغي ألا يكون الزخم الدافع إلى وضع قوانين جديدة لمكافحة الاتجار سبباً لعدم التشريع في مكافحة العمل الجبري بوصفه جريمة جنائية محددة. وعلى نحو ما سيبيّن لاحقاً، فإن كافة ممارسات العمل الجبري المفروضة حتى على العمال المهاجرين في بلدان المقصد هي بالضرورة نتيجة للاتجار على أي حال. وليس المهاجرون وحدهم ضحايا العمل الجبري في بلدان المقصد، ولذا فإن هناك حاجة إلى قوانين لمكافحة العمل الجبري والاتجار على السواء.

٢٤. وفي حين يحدد بروتوكول الاتجار بعض الفوارق بين *الاتجار لغرض الاستغلال الجنسي* من جهة، و*الاتجار لغرض العمل الجبري والخدمة قسراً* (وأيضاً الرق والممارسات الشبيهة بالرق والعبودية) من جهة أخرى، فإن ذلك لا يعني أن الاستغلال الجنسي القسري لا يشكل عملاً جبرياً. وفي الواقع، تقوم الهيئات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية بانتظام بمعالجة البغاء الجبري والاستغلال الجنسي بموجب الاتفاقية رقم ٢٩.

العمل الجبري والرق

٢٥. ما هي الصلات بين العمل الجبري والرق والممارسات الشبيهة بالرق والعبودية؟ وإلى أي مدى هناك تشابه أو فرق بينها وبين الأشكال المختلفة لانتهاكات حقوق الإنسان؟ لقد استعرض تقريرنا العالمي الأول الخاص بالعمل الجبري، بالتفصيل إلى حد ما، الظروف التاريخية التي واكبت اعتماد صكي منظمة العمل الدولية الأساسيين بشأن العمل الجبري وصكي الأمم المتحدة الأساسيين بشأن الرق والممارسات الشبيهة بالرق[4]. ولن يكرر هذا التحليل في هذا التقرير. غير أن هناك حاجة إلى بعض التعليقات لتمهيد السبيل أمام بحث مختلف أشكال العمل الجبري في فصولٍ لاحقة.

٢٦. إن الرق هو أحد أشكال العمل الجبري. وهو ينطوي على سيطرة مطلقة لشخصٍ ما على شخص آخر أو ربما على مجموعة من الأشخاص من قبل مجموعةٍ اجتماعيةٍ أخرى. ولقد تم تعريف الرق في الصك الدولي الأول المتعلق بهذا الموضوع عام ١٩٢٦، بأنه حالة أو وضع أي شخص تمارس عليه السلطات المتعلقة بحق الملكية، كلها أو بعضها (المادة ١(١))[5]. فأي شخص في حالة الرق سيفرض عليه العمل بالطبع، ولكن هذا ليس السمة الوحيدة التي تعرّف هذه العلاقة. علاوة على ذلك، يكون الوضع دائماً ويستند في معظم الأحيان إلى السلالة أكثر منه إلى مدة محددة. وبموجب هذا الصك الأول الذي أعتمد في وقت كان العمل الجبري يفرض عنوة على نطاق واسع من قبل سلطات الاستعمار، طلب من الأطراف المتعاقدة "اتخاذ جميع التدابير الضرورية للحؤول دون تحول العمل القسري أو عمل السخرة إلى ظروفٍ تماثل ظروف الرق" (المادة ٥). وبعد أربع سنوات، اعتمدت اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٢٩، التي حظرت العمل الجبري بوجه عام بما في ذلك الرق على وجه المثال لا الحصر.

٢٧. بعد ذلك، شهد العالم استخدام العمل الجبري على نطاق واسع وذلك لأسباب عقائدية أو سياسية أو لأسبابٍ أخرى،

[3] أنظر:
European Commission: *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* (Brussels, 22 Dec. 2004), p. 53.

[4] مكتب العمل الدولي: *وقف العمل الجبري*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، جنيف، ٢٠٠١ (على وجه الخصوص الصفحات من ٩ إلى ١١).

[5] اتفاقية عصبة الأمم لعام ١٩٢٦ الخاصة بالرق.

لا سيما أثناء الحرب العالمية الثانية وبعدها. ومع استيقاظ الضمير العالمي، اعتمدت منظمة العمل الدولية الاتفاقية رقم ١٠٥ لعام ١٩٥٧، التي تركز في المقام الأول على العمل الجبري الذي تفرضه الدولة. وفي الوقت ذاته، اعتمدت الأمم المتحدة اتفاقيتها التكميلية لإبطال الرق وتجارة الرقيق والأعراف والممارسات الشبيهة بالرق، التي ركزت على القضايا الهيكلية مثل عبودية الدين والقنانة التي كانت منتشرة آنذاك في البلدان النامية، والتي كانت دول عديدة مع ذلك مصممة على استئصالها من خلال إصلاحات الأراضي وتأجيرها أو عبر إصلاحات اجتماعية أخرى. وتتضمن "الممارسات الشبيهة بالرق" هذه بوضوح حالات يضطر فيها الأفراد أو المجموعات الاجتماعية إلى العمل عند الغير. فهناك تداخل واضح بين حالات العمل الجبري والممارسات الشبيهة بالرق. أما العمل سداداً لدين أو "الاسترقاق وفاء لدين" فهو بالذات سمة بارزة لحالات العمل الجبري المعاصرة.

المصطلحات الوطنية التي تشير إلى العمل الجبري

٢٨. هناك عدة مصطلحات مختلفة على المستوى الوطني يمكن استعمالها من أجل شمول أشكال الإكراه المختلفة التي تسعى هذه البلدان إلى استئصالها. وفي بلدان جنوب آسيا مثل الهند وباكستان وإلى حد ما نيبال، هناك تعاريف معقدة نوعاً ما للعمل سداداً للدَين في القوانين الهادفة إلى استئصال هذه الممارسة القسرية الخاصة. ويندرج معظم العمال الذين يعملون سداداً لدين في إطار تعريف منظمة العمل الدولية للعمل الجبري، إلا أنه يمكن القول أن هناك بعض الاستثناءات. وفي البرازيل، فإن المصطلح المفضل لممارسات التعيين والتوظيف القسرية في المناطق النائية هو "عمل الرقيق"؛ وتندرج كافة الحالات التي يغطيها هذا المصطلح على ما يبدو في نطاق اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن العمل الجبري.

مفهومٍ عالمي يتسم بأوجه التنوع الوطنية

٢٩. يقوم المبدأ الأساسي الداعم لإجراءات مكافحة العمل الجبري على وجوب التعامل مع هذه الممارسة على أنها جريمة خطرة. وكما تقضي بوضوح الاتفاقية الأولى لمنظمة العمل الدولية في هذا الموضوع، يعاقب على تكليف غير مشروع بالعمل الجبري بوصفه جريمة جنائية وتلتزم كل دولة عضو تصدّق على الاتفاقية بضمان أن تكون العقوبات التي يفرضها القانون كافية ومنفذة بكل دقة (المادة ٢٥). غير أن هنالك واقعاً أساسياً لا بد من مواجهته. فقد يعترف بالعمل الجبري كجريمة على المستوى العالمي برمته تقريباً؛ إلا أن من الصعب معاقبته دائماً لأن هناك عقبات إلى حدٍ ما في تبيان شتى المخالفات التي تعتبر عملاً جبرياً وفقاً للقوانين واللوائح الوطنية.

٣٠. ويتجسد التحدي في الحصول على مفهوم عالمي يعترف ببعض المبادئ الأساسية للحرية في العمل وضمانات الحماية من الإكراه، ويسمح في الوقت ذاته لبعض البلدان أن تشرع في قضايا ذات شواغل خاصة بالنسبة لها على ضوء خصائصها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتوجد في كافة المجتمعات مخاطر حدوث أشكالٍ فاضحة للعمل الجبري حيث يمكن تحديد فرادى الضحايا وفرادى مقترفي العمل الجبري. ففي هذه الحالات، يجب معاقبة المخالفين كمجرمين بكامل قوة القانون. كما يجب مساعدة الضحايا من خلال القانون والسياسة والبرامج وتوفير إعادة تأهيلهم بشكل ملائم وتوفير العمل لهم بأجرٍ مناسب.

٣١. علاوة على ذلك، كلما كانت منظمة العمل الدولية تزيد من توسيع نطاق بحثها وتحليلها وتوعيتها بشأن الشواغل المتصلة بالعمل الجبري، كلما كانت مضطرة إلى مواجهة بعض الوقائع الأساسية. فهناك طيف واسع من ظروف العمل والممارسات، يتراوح بين أشد حالات الاستغلال، بما في ذلك العمل الجبري من جهة، وبين العمل اللائق والتطبيق الكامل لمعايير العمل من جهة أخرى. ففي إطار الجزء من الطيف الذي قد نجد فيه ظروف العمل الجبري، من الصعب جداً في بعض الأحيان تمييز الخط الذي يفصل بين العمل الجبري، بكل ما للعبارة من معنى قانوني، وبين أشد ظروف العمل سوءاً. وحتى في المجال المذكور المعرّف قانوناً بأنه عمل جبري، هناك طرق متعددة يستطيع بواسطتها أصحاب العمل حرمان العمال من التمتع تمتعاً كاملاً بحقوق الإنسان والعمل الخاصة بهم، لا سيما الحد الأدنى للأجور أو أجور السوق، وذلك من خلال تطبيق مجموعة من الآليات القسرية والخداعية. وينطبق هذا الأمر على البلدان الصناعية والبلدان النامية والاقتصاديات التي تمر بمرحلة انتقالية على السواء. وتتباين المعالجات المناسبة حسب طبيعة، بل ربما قسوة، الآليات القسرية المتبعة. إن الفحص القانوني التام لهذه القضايا - بشأن مدى ما تؤدي أشكال الإكراه أو الالتزام الغامضة إلى التسبب في العمل الجبري بمفهوم اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بهذا الموضوع - يخضع لاختصاص الهيئات الإشرافية التابعة لمنظمة العمل الدولية. وسيتم إعداد دراسة استقصائية عامة بشأن صكوك العمل الجبري لدورة مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٧.

أنماط تقليدية وجديدة للعمل الجبري

٣٢. إن الأسئلة التي تطرح بشأن مدى ظهور أنماط جديدة للعمل الجبري اليوم، أسئلة وجيهة للغاية. وتتمثل إحدى القضايا في معرفة ما إذا كان الأفراد والمجموعات الاجتماعية الأكثر عرضة للعمل الجبري يختلفون اليوم عما كانوا عليه في الماضي. والسؤال الثاني هو معرفة ما إذا كان هناك تغير في آليات الإكراه. وهناك بالتأكيد دليل دامغ على أن النساء والأطفال يميلون لأن يكونوا الأشد تعرضاً للعمل الجبري الناتج عن الاتجار بالبشر، وأن المتجرّين بهم يطبقون أشكالاً جديدة للإكراه.

٣٣. وليس التمييز بين أنماط العمل الجبري "القديمة" و"الجديدة" واضحاً تماماً بطبيعة الحال. والأشكال الفعلية للعمل الجبري وفقاً لتعريف منظمة العمل الدولية قد لا تظهر تنوعاً يذكر. ويمكن القول في هذا التقرير إن المظاهر القديمة للعمل الجبري تتحول إلى مظاهر جديدة كما هو الحال في العمل سداداً لدين في آسيا، وهو مظهر بات يمس الآن صناعات وقطاعات جديدة، وفي بعض الأحيان مجموعات سكانية مختلفة تشمل النساء والعمال المهاجرين الداخليين. وفي هذا الصدد، يمكن أن يكون هناك تداخل واضح بين أنظمة العمل سداداً لدَين الأكثر قدماً والمظاهر الحديثة للاتجار بالبشر.

٣٤. إلا أن الأشكال الأكثر "تقليدية" تميل أحياناً إلى الترسّخ في معتقداتٍ قديمة أو عادات أو هياكل زراعية أو إنتاجية أخرى، تكون أحياناً من إرث الاستعمار. كما يمكن أن تنتج عن أنماط تمييز قديمة العهد ضد مجموعات مستضعفة سواء كانت قبلية أو طوائف أقلية في آسيا أو كانت من السكان الأصليين في أمريكا اللاتينية. وتوجد هذه الأشكال التقليدية أيضاً في بعض المناطق في أفريقيا حيث كانت تنظم غارات للاسترقاق والاستعباد كما جرى توثيقه على مدى طويل وحيث قد ينطوي إرث الرق التقليدي على تمييز مستمر وممارسات استخدام قسرية.

٣٥. وقد تكون الأشكال "الحديثة"، نظراً إلى أنها تتصل بالعولمة وباتجاهات الهجرة الحديثة، مرتبطة ارتباطاً صارخاً بالسعي إلى تحقيق أرباح مالية غير قانونية، من جانب مجموعة من الفاعلين يشارك بعضهم في الجريمة المنظمة. إن الأشكال الحديثة هي عالمية لأنها موجودة في كل الأقاليم. ففي البلدان الصناعية، وثقت حالات عمال مهاجرين يعملون تحت عبودية الدَين في الزراعة وفي قطاعات أخرى كثيفة اليد العاملة مثل البناء والملابس والتغليف وتجهيز الأغذية. والمثال الفاضح على ذلك بوجه خاص، هو الاتجار بالأطفال عبر شبكات إجرامية للتسول الجبري أو الاتجار بالمخدرات أو الاستغلال الجنسي. في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في شرق وجنوب شرق أوروبا، لوحظ الاستغلال الاقتصادي الجبري بين العمال المهاجرين القادمين من مناطق القوقاز وآسيا الوسطى؛ ويحدث هذا الأمر أيضاً في الزراعة والمناجم في آسيا الوسطى. وتشمل سمات حالات العمل الإلزامي في يومنا هذا قيوداً على حرية الحركة والتجريد من وثائق الهوية وتهديدات بإبلاغ سلطات الهجرة عن أي مهاجر قد يشكو من شدة تدني مستوى المعيشة وظروف العمل.

٣٦. وفي الدول النامية، يمكن في يومنا هذا اكتشاف سمات أكثر حداثة لحالات العمل الجبري إلى جانب حالات أقدم. ويشمل ذلك الاتجار الداخلي فضلاً عن الاتجار عبر الحدود والذي يتسم بمعدل خطير من الاتجار بالأطفال في بعض المناطق، حتى أن ساعات العمل الإضافية الجبرية تكون مشفوعة بتهديدات بالفصل. وهناك مشكلة قديمة العهد تتضمن أشكالاً قسرية جديدة ألا وهي معاملة عمال المنازل. ولطالما تعرض عمال المنازل، أطفالاً وبالغين، والعديد منهم قادم من المناطق الريفية إلى المدن في البلدان النامية، إلى تجاوزات العمل الجبري من قبل أصحاب العمل المحليين. أما اليوم، فيعتبر العدد المتزايد من عمال المنازل المهاجرين إلى الشرق الأوسط وغيره من الأماكن، والذين يسلمون وثائق الهوية الخاصة بهم ويجدون أنفسهم مرتبطين بأسرة واحدة وقيود مفروضة على حرية حركتهم، مجموعة شديدة الاستضعاف إزاء العمل الجبري.

٢- حد أدنى من تقديرات العمل الجبري في العالم

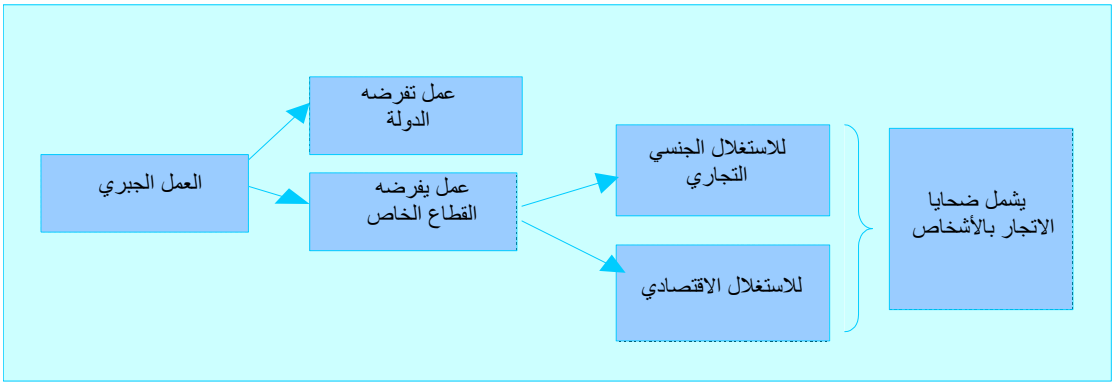
٣٧. يقدر اليوم أن هناك ١٢,٣ مليون شخص على الأقل في جميع أنحاء العالم من ضحايا العمل الجبري، من بينهم ٩,٨ مليون يستغلهم وكلاء من الخاصة، بما في ذلك أكثر من ٢,٤ مليون في العمل الجبري نتيجة للاتجار بالبشر. وهناك ٢,٥ مليون شخص مكرهون على العمل لدى الدولة أو لدى مجموعات عسكرية متمردة.

٣٨. وهذه هي النتائج الرئيسية لتقدير أجرته منظمة العمل الدولية خصيصاً لهذا التقرير. وفي ظل انعدام وجود تقديرات وطنية موثوقة، قامت منظمة العمل الدولية بوضع منهجية خاصة بها تستند إلى عدد كبير من الحالات المبلغ عنها عن العمل الجبري أو إلى "الآثار المستشفة" عن العمل الجبري. وتتمثل النتيجة في حد أدنى لتقدير يوفر حداً أقل للعدد الإجمالي لضحايا العمل الجبري في العالم. ولا تضمن هذه الطريقة تقديرات قطرية موثوقة لا يمكن الحصول عليها إلا من خلال دراسات ميدانية وطنية معمقة ومنهجية في هذا المجال[٦].

٤٠. ومن أجل عرض تقييم شامل، تتوزع أوضاع العمل الجبري على ثلاثة أنواع رئيسية (انظر الشكل ١-١):

- *العمل الجبري الذي تفرضه الدولة* وهو يشمل ثلاث فئات رئيسية وردت في التقرير العالمي الأول عن الموضوع في عام ٢٠٠١، وهي: العمل الجبري الذي تفرضه قوات الجيش عنوة، والمشاركة في الأشغال العامة قسراً والعمل الجبري في السجون. ولا تشمل الفئة الأخيرة معسكرات العمل الجبري فحسب وإنما العمل المفروض أيضاً في السجون شبه الخاصة أو في السجون التي تنتمي كلياً إلى القطاع الخاص. ولأغراض عملية، تشمل هذه الفئة أيضاً العمل الجبري الذي تفرضه المجموعات المتمردة.
- *العمل الجبري الذي يفرضه وكلاء من الخاصة للاستغلال الجنسي التجاري*، وهو يشمل النساء والرجال الذين يمارسون الدعارة بغير إرادتهم أو أشكالاً أخرى من النشاطات الجنسية التجارية أو الذين يمارسون الدعارة طوعاً ولكن ليس بوسعهم تركها. كما يشمل جميع الأطفال الذين اجبروا على ممارسة نشاطات جنسية تجارية.
- *العمل الجبري الذي يفرضه وكلاء من الخاصة للاستغلال الاقتصادي*، وهو يشمل جميع أشكال العمل الجبري الذي يفرضه وكلاء خواص لاستغلال آخر غير الاستغلال الجنسي التجاري. ويتضمن، من جملة أمور، العمل سداداً لدين أو عمل المنازل الإجباري أو العمل الإجباري في الزراعة وفي المناطق الريفية النائية.

الشكل 1-1 أنماط العمل الجبري لأغراض التقدير الإحصائي



أنماط العمل الجبري

٣٩. هدف التقرير العالمي الأول عن العمل الجبري إلى وضع أنماط أولية. وكانت الفئات موزعة على النحو التالي: الرق والاختطاف؛ المشاركة في الأشغال العامة قسراً؛ العمل الجبري في الزراعة وفي المناطق الريفية النائية؛ عمال المنازل في أوضاع العمل الجبري؛ العمل سداداً لدين؛ فرض العمل الجبري من قبل قوات الجيش (مع إشارة خاصة إلى ميانمار)؛ العمل الجبري المتعلق بالاتجار بالأشخاص؛ العمل الجبري المرتبط بالسجون. وأشارت هذه الأنماط الأولية إما إلى *القطاعات* التي قد تحدث فيها حالات العمل الجبري (مثل العمل في الزراعة أو في المنازل)، وإما إلى *الطرائق المختلفة* التي قد ينتهي فيها الأشخاص إلى أوضاع العمل الجبري (مثل الاستعباد أو الاتجار أو عبودية الدين).

٤١. وإلى جانب هذه الأنماط العامة، تم التفريق بين العاملين جبراً الذين اتجّر بهم وبين العاملين جبراً غير المتجر بهم.

٤٢. وكان من المستحسن لو اتسمت هذه الأنماط بدقة أكبر وشملت عدداً أكبر من الفئات إلا أن ذلك طرح صعوبات جمة في هذه المرحلة. أولاً، هناك ندرة عامة في البيانات بشأن العمل الجبري؛ وعليه كان عدد كبير من الفئات سيؤدي إلى فرض عبء زائد على مقتضيات البيانات (فئات أكثر قد تعني بيانات أقل عن كل فئة). ثانياً، مهما كانت كمية المعلومات المتوفرة فهي ليست بالضرورة مفصلة بشكل كاف. ففي كثير من الحالات، تكون المعلومات المستندة إلى

[٦] أشير إلى صعوبة الحصول على إحصاءات موثوقة ودقيقة كذلك في تقرير للأكاديمية الوطنية للعلوم في الولايات المتحدة:
Monitoring international labor standards: Techniques and sources of information (Washington, DC, The National Academies Press, 2004).

الإطار ١-٢ منهجية الحد الأدنى من تقديرات منظمة العمل الدولية للعمل الجبري

مع انعدام وجود تقديرات وطنية موثوق بها ومقبولة على نطاق واسع، تستند منهجية منظمة العمل الدولية إلى طريقة إحصائية خاصة تسمى *عينات مزدوجة* لحالات العمل الجبري المبلغ عنها. وفي الأصل، حددت إجراءات العينة هذه، والتي كانت تسمى في الأدبيات الإحصائية "الأثر وإعادة الأثر" من أجل تقدير وفرة الحياة البرية، إلا أنها تطبق اليوم على أنواع كثيرة من السكان الذين يصعب تحديد أماكن تواجدهم، بما في ذلك عدد من ضحايا جرائم الحرب. وتتضمن الطريقة في شكلها المبسط وضع لائحتين مستقلتين (أثر وإعادة الأثر)، تمثل كل منهما عينة جزافية للسكان موضوع التقدير. ومن ثم يتم تعداد الأشخاص الذين ترد أسماؤهم في اللائحتين، بالإضافة إلى عدد الأشخاص الواردين في اللائحتين معاً. وتوفر الأعداد الثلاثة الناتجة قاعدة لتقدير حجم السكان المستهدفين ككل.

وفي هذا السياق، طبقت منظمة العمل الدولية إجراء العينة المزدوجة من خلال فريقين من الباحثين أسند إليهما هذا البحث، وعمل كل فريق منهما بشكل مستقل عن الآخر وبأعباء عمل متساوية وفي بيئة مشابهة. وقد تدرب الفريقان على أن ينتج كل منهما لائحتين مستقلتين لتقارير رسمية عن حالات العمل الجبري، باستخدام مجموعة واسعة من المصادر من منظمة العمل الدولية أو من خارجها (بما في ذلك تقارير من المنظمات الدولية والحكومات وأجهزة الشرطة والنقابات والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية والأكاديمية والإعلامية وغيرها). وتعرّف حالة للعمل الجبري مبلغ عنها رسمياً كعينة من المعلومات في صفحة أو في شاشة لمصدر أصلي يتضمن العناصر الأربعة التالية: نشاط معترف به كأحد أشكال العمل الجبري بمفهوم اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٢٩ أو رقم ١٠٥؛ شكل رقمي يشير إلى عدد من الأشخاص المعنيين المحددين أو القابلين للتحديد؛ منطقة جغرافية يقع فيها النشاط المبُلغ عنه؛ التاريخ المتطابق أو الفترة الزمنية التي تقع في الفترة ١٩٩٥ - ٢٠٠٤.

تم خزن اللائحتين الناتجتين في قواعد بيانات منفصلة ومنظمة حسب الإقليم الجغرافي والشكل العام للعمل الجبري. وبالنسبة لكل فئة، تم حساب عدد حالات العمل الجبري الرسمية المبلغ عنها والتي وجدها كل فريق بالإضافة إلى عدد الحالات التي وجدها الفريقان معاً. وبعد ذلك، استخدمت هذه الأعداد لحساب العدد الإجمالي لحالات العمل الجبري المبُلغ عنها خلال الفترة المرجعية البالغة عشر سنوات عن كل فئة. ولقد تبين وفقاً لبعض الافتراضات، أن حاصل ضرب هذا العدد بمتوسط عدد الضحايا عن كل حالة، يعطي تقديرات عن العدد الإجمالي لضحايا العمل الجبري في فترة زمنية محددة، بما في ذلك الحالات غير المبُلغ عنها والمبُلغ عنها على السواء.

وينبغي التنويه بأن هذه المنهجية تؤدي إلى حد أدنى بحت من التقديرات المتعلقة بالعمل الجبري لعدة أسباب منها على وجه الخصوص، القيود المفروضة على المصادر الموثوقة وعلى بنود البيانات الرسمية. كما وضعت اللغات السبع التي يعرفها الباحثون قيوداً على بحثهم عن المصادر المبعثرة جغرافياً. وأخيراً، وبشكل عام، بذلت قصارى الجهود طوال هذه الدراسة لتوخي جانب الحذر.

المصدر:

P. Belser et al., *ILO minimum estimation of forced labour in the world*, op. cit. See also Steven K. Thompson: *Sampling*, Ch. 18: "Capture-recapture sampling" (New York, John Wiley and Sons, 1992).

التجربة متعلقة بمعلومات تتصل بأعداد إجمالية تغطي أكثر من قطاع أو نشاط اقتصادي واحد. وحتى الآن، لا توجد قاعدة موضوعية لتقسيم الحاصل الإجمالي إلى قطاعات حسب النشاط.

قياس العمل الجبري

٤٣. إن الطريقة المعتادة التي تستمد منها التقديرات العالمية هي جمع التقديرات الوطنية في أرقام إقليمية ومن ثم عالمية. وغالباً ما تسبق طريقة التجميع هذه خطوات أولية بغية تنسيق الاختلافات في المفاهيم والتعاريف الوطنية وإدخال بيانات قد تكون ناقصة. ولقد اعتمدت منظمة العمل الدولية منذ السبعينات هذا النهج بوجه عام لكي تستمد منه تقديرات وإسقاطات عالمية عن السكان النشطين اقتصادياً، ومنذ عهد أقرب كي تحسب التقديرات العالمية والإقليمية لعمل الأطفال والبطالة.

٤٤. في حالة العمل الجبري، غالباً ما تكون التقديرات الوطنية المتاحة متفرقة، وتتعلق بشكل واحد أو بشكلين محددين للعمل الجبري، تحسب عادة على أساس معلومات ثانوية. ويكون التعريف والمنهجية المستخدمان في هذه التقديرات المتعلقة بالعمل الجبري، غير محددين في معظم الحالات، بل يكون التاريخ أو الفترة الزمنية التي تعود إليهما غير واضحين في بعض الحالات. وغالباً ما تكون التقديرات مستمدة فقط من أجزاء من التقدير العام، كأن يفترض مثلاً أن الاستغلال الجنسي التجاري عنوة يشكل ١٠ في المائة من إجمالي عدد الأشخاص الذين يعملون في الدعارة. وهكذا، لا يزال ينبغي وضع تقديرات وطنية موثوقة ومقبولة على نطاق واسع تستند إلى أدوات جمع بيانات متخصصة تتعلق بمسح مباشر للضحايا أنفسهم.

٤٥. ونظراً إلى عدم وجود تقديرات وطنية سليمة ومقبولة على نطاق واسع، قررت منظمة العمل الدولية تطوير المنهجية الخاصة بها، معتمدة على آثار العمل الجبري مع تحليل وحساب تقارير رسمية تتعلق بحالات العمل الجبري. وتستند المنهجية على ما يسمى "عينات مزدوجة" لحالات العمل الجبري المبلغ عنها، وهي تفضي إلى حد أدنى من التقديرات بما يوفر حداً أدنى للعدد الإجمالي لضحايا العمل الجبري في العالم. ويرد في الإطار ١-٢ أدناه، وصف موجز للجوانب التقنية من المنهجية ويرد شرح أكثر تفصيلاً عنها في وثيقة منفصلة[٧].

تقدير عالمي للعمل الجبري

٤٦. تقدر منظمة العمل الدولية عدد ضحايا العمل الجبري عالمياً بزهاء ١٢,٣ مليون شخص.

[7] انظر:

P. Belser; M. de Cock; F. Mehran: *ILO minimum estimation of forced labour in the world* (forthcoming).

٤٧. وينبغي فهم هذا العدد كتقدير إجمالي لحد أدنى لعدد الأشخاص في العمل الجبري، بمفهوم اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٢٩ ورقم ١٠٥، في الوقت الحاضر. وإذا ربطنا هذا التقدير بالعدد الجاري لسكان العالم[8]، يمكن أن نحسب أن هناك ضحيتي عمل جبري على الأقل لكل ألف نسمة. أما مجموع العمل الجبري في العالم[9]، فيبلغ حوالي أربعة أشخاص لكل ألف عامل على أقل تقدير. وصحيح أن هذا العدد كبير، غير أنه لا يشكل عقبة كأداء يتعذر التغلب عليها إذا وجدت الإرادة لذلك.

٤٨. وتمثل الأرقام حداً أدنى لتقديرات العمل الجبري لأنه تقرر توخي الحذر قدر الإمكان في اختيار المصادر التي تستند إليها المعلومات وكذلك إخضاع البيانات قدر الإمكان إلى عملية تصديق دقيقة. وتعكس صحة الأرقام لا محالة نوعية وكمية المعلومات المتوافرة، وهي على سبيل المثال أقل دقة في الأقاليم التي يقل فيها الوعي أو التي تكون حرية التعبير فيها محدودة. ومن المحتمل كذلك أن تكون بعض أوضاع العمل الجبري غير واردة البتة في التعداد. وعليه، ينبغي رؤية هذا التقدير العالمي الأول كجزء من عملية جارية لتوليد معلومات أوفر وأفضل عن العمل الجبري.

٤٩. وكما هو الحال في جميع التقديرات، فإن هذا التقدير العالمي عرضة للأخطاء. وأحد الجوانب هو الخطأ في العينة. وهو يعود إلى أن التقدير تعميم يستند إلى عينة. وعندما يتعين فحص عدة عينات مختلفة في مناسبات مختلفة، فلا شك في أن التقدير الناتج قد يكون مختلفاً إلى حد ما في كل مرة. إن منهجية العينة المزدوجة التي اعتمدت هنا توفر، لحسن الحظ، ليس تقديراً عالمياً للعمل الجبري فحسب وإنما تقديراً لأخطاء العينات المترتبة على ذلك. ويسمى هذا الخطأ في العينة "خطأ معيارياً" وفقاً لمصطلحات الإحصاء، وهو محسوب في السياق الحالي بحوالي ٢,٥ مليون. وهكذا، ينبغي للعينات المختلفة للحالات المبلغ عنها أن تؤدي، في أغلب الاحتمالات، إلى تقديرات عالمية للعمل الجبري تتراوح بين ٩,٨ مليون و١٤,٨ مليون.

الأشكال الرئيسية للعمل الجبري

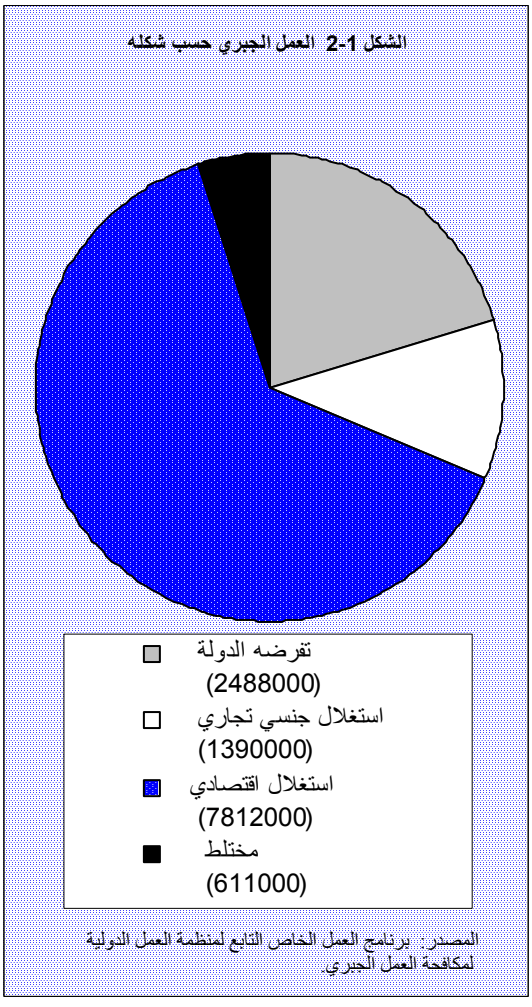
٥٠. يبين الشكل ١-٢ توزيع الحد الأدنى للتقدير العالمي للعمل الجبري موزعاً حسب أشكاله الرئيسية. وعلى الصعيد العالمي، يشكل العمل الجبري الذي تفرضه الدولة أو قوات الجيش مباشرة نسبة ٢٠ في المائة من العدد الإجمالي. أما القسم الباقي، فيفرضه وكلاء من الخاصة يستغلون الناس المستضعفين. ويشكل الاستغلال الجنسي التجاري الجبري ١١ في المائة من كافة الحالات، أما النسبة الساحقة والبالغة ٦٤ في المائة فتفرض عنوة من قبل الوكلاء من الخاصة لغرض الاستغلال الاقتصادي. وهناك حوالي ٥ في المائة من أشكال العمل الجبري التي لم يكن بالمستطاع تحديدها بشكل واضح.

التوزيع الإقليمي

٥١. يبين الجدول ١-١ النتائج موزعة حسب الإقليم. ويؤكد أن العمل الجبري هو في الحقيقة مشكلة عالمية تؤثر على عدد كبير من الناس في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء، وفي كافة أقاليم العالم. وتوجد أكبر الأعداد في إقليم آسيا والمحيط الهادي، تليها أمريكا اللاتينية والكاريبي وأفريقيا جنوب الصحراء. وتعكس الأرقام في هذه الأقاليم البقاء المزمن لأشكال العبودية التقليدية - بل تحولها في غالب الأحيان. غير أن الأرقام كبيرة أيضاً في البلدان الصناعية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال وبلدان الشرق الأوسط. وكما يجري بحثه في هذا التقرير، فإن الأرقام تبين بشكل رئيسي ظهور أشكال جديدة للعمل الجبري ترتبط بالعولمة والهجرة والاتجار بالبشر في هذه الأقاليم.

٥٢. ويبين الشكل ١-٣ معدل حدوث العمل الجبري بالنسبة إلى حجم السكان، في الأقاليم المختلفة. وتبقى الأقاليم الثلاثة التالية وهي آسيا والمحيط الهادي وأمريكا اللاتينية والكاريبي وأفريقيا جنوب الصحراء على أعلى معدل للعمل الجبري بالنسبة إلى عدد سكانها، أي معدل ٣ و٢,٥ و١ ضحية عمل جبري لكل ألف نسمة على التوالي. ويليها الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (٠,٧٥ شخص لكل ألف نسمة) والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال (٠,٥ شخص لكل ألف نسمة) والبلدان الصناعية (٠,٣ شخص لكل ألف نسمة).

الشكل 1-2 العمل الجبري حسب شكله



المصدر: برنامج العمل الخاص التابع لمنظمة العمل الدولية لمكافحة العمل الجبري.

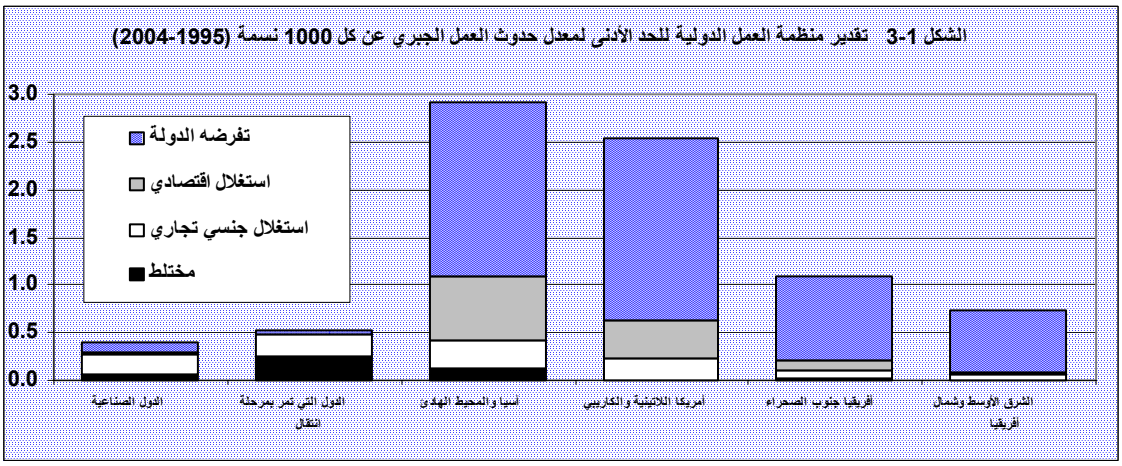
[8] انظر:
United Nations: *World Population Prospects: The 2002 Revision*, Vol. II: Sex and age distribution of populations, ST/ESA/SER.A/223 (New York, 2003), p. 39.

[9] محسوب على أساس:
ILO: *Economically active population estimates and projections (1950-2010)*, Preliminary 5th edition, at http://laborsta.ilo.org/default_page.html .

الجدول ١-١: التوزيع الإقليمي للعمل الجبري

	عدد الأشخاص في العمل الجبري
آسيا والمحيط الهادي	9 490 000
أمريكا اللاتينية والكاريبي	1 320 000
أفريقيا جنوب الصحراء	660 000
البلدان الصناعية	360 000
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	260 000
البلدان التي تمر بمرحلة انتقال	210 000
العالم	**12 300 000**

المصدر: برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري.



المصدر: برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري.

٥٣. ويشكل العمل الجبري الذي يفرضه القطاع الخاص بغرض الاستغلال الاقتصادي حوالي ثلثي إجمالي العمل الجبري في آسيا والمحيط الهادي، ومعظمه في شكل عبودية الدين في الزراعة وفي نشاطات اقتصادية أخرى. كما يشكل العمل الجبري الذي تفرضه الدولة في آسيا والمحيط الهادي حوالي ٢٠ في المائة من مجموع العمل الجبري، ويتركز في حفنة من البلدان في الإقليم، بما فيها ميانمار. ويشكل العمل الجبري لغرض الاستغلال الجنسي التجاري أقل من ١٠ في المائة من مجموع العمل الجبري في الإقليم المذكور. ونمط العمل الجبري مماثل في أمريكا اللاتينية والكاريبي حيث يغلب العمل الجبري الذي يفرضه القطاع الخاص لغرض الاستغلال الاقتصادي (٧٥ في المائة)، يليه العمل الجبري الذي تفرضه الدولة (١٦ في المائة)، ثم العمل الجبري لغرض الاستغلال الجنسي التجاري، (٩ في المائة). وفي أفريقيا جنوب الصحراء، فإن القسط الأكبر من العمل الجبري هو للاستغلال الاقتصادي (٨٠ في المائة) يليه العمل الجبري الذي تفرضه الدولة (١١ في المائة) والعمل الجبري لغرض الاستغلال الجنسي التجاري (٨ في المائة).

٥٤. ويشبه نمط العمل الجبري في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا النمط السائد في الأقاليم النامية الأخرى، بالرغم من أن العمل الجبري الذي تفرضه الدولة يشكل نسبة صغيرة إلى حد ما (٣ في المائة). أما العمل الجبري الذي يفرضه القطاع الخاص لغرض الاستغلال الاقتصادي فيمثل الشكل الغالب للعمل الجبري (٨٨ في المائة)، يليه العمل الجبري لغرض الاستغلال الجنسي التجاري (١٠ في المائة).

٥٥. ويختلف نمط العمل الجبري السائد في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال وفي البلدان الصناعية إلى حد ما عن ذلك السائد في البلدان النامية. والشكل الغالب للعمل الجبري في كلا الإقليمين هو الاستغلال الجنسي التجاري (٤٦ في المائة و٥٥ في المائة على التوالي)[10]، في حين أن العمل الجبري الذي تفرضه الدولة شبه منعدم في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقال وأقل من ٥ في المائة في البلدان الصناعية. ولكن، حتى في البلدان الصناعية التي استرعت حتى الآن الكثير من الانتباه إلى الاستغلال الجنسي التجاري، فإن حوالي ربع العاملين جبراً (٢٣ في المائة) هم من المكرهين عنوة على العمل لأغراض الاستغلال غير الاقتصادي الجنسي.

[10] بل تكون النسب المئوية أعلى (٩٥ في المائة و٧١ في المائة) إذا أضيف الشكل المختلط للعمل الجبري إلى فئة العمل الجبري لأغراض الاستغلال الجنسي التجاري.

الجدول ١-٢: التوزيع الإقليمي للعاملين جبراً المتجر بهم

	عدد الأشخاص المشاركين في العمل الجبري نتيجة للاتجار
آسيا والمحيط الهادي	1 360 000
البلدان الصناعية	270 000
أمريكا اللاتينية والكاريبي	250 000
الشرق الاوسط وشمال افريقيا	230 000
البلدان التي تمر بمرحلة انتقال	200 000
افريقيا جنوب الصحراء	130 000
العالم	**2 450 000**

ملاحظة: لا تحصّل الأرقام المجموع المبين بسبب تدوير الأرقام.
المصدر: برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري.

الاتجار بالبشر

٥٦. يقدر الحد الأدنى للأشخاص ضحايا العمل الجبري في وقت معين نتيجة للاتجار بزهاء ٢,٤٥ مليون شخص.

٥٧. وهكذا، فإن حوالي ٢٠ في المائة من إجمالي العمل الجبري وحوالي ربع العمل الجبري الذي يفرضه عنوة الوكلاء من الخاصة، تعتبر حصيلة الاتجار. ويبين هذا الأمر أنه في حين يمثل العمل الجبري الناتج عن الاتجار نسبة كبيرة من المجموع الكلي، فإن الغالبية العظمى للعمل الجبري في العالم لا ترتبط بالاتجار. غير أن هناك تباينات جغرافية كبيرة. وتدل الأرقام المبينة في الجدول ١-٢ أن نسبة الضحايا المتجر بها في آسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء، هي أقل من ٢٠ في المائة من مجموع العمل الجبري. وفي البلدان الصناعية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال وإقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يستأثر الاتجار بأكثر من ٧٥ في المائة من العمل الجبري. وهكذا يكون الاتجار في هذه الأجزاء من العالم الطريق الرئيسي نحو العمل الجبري

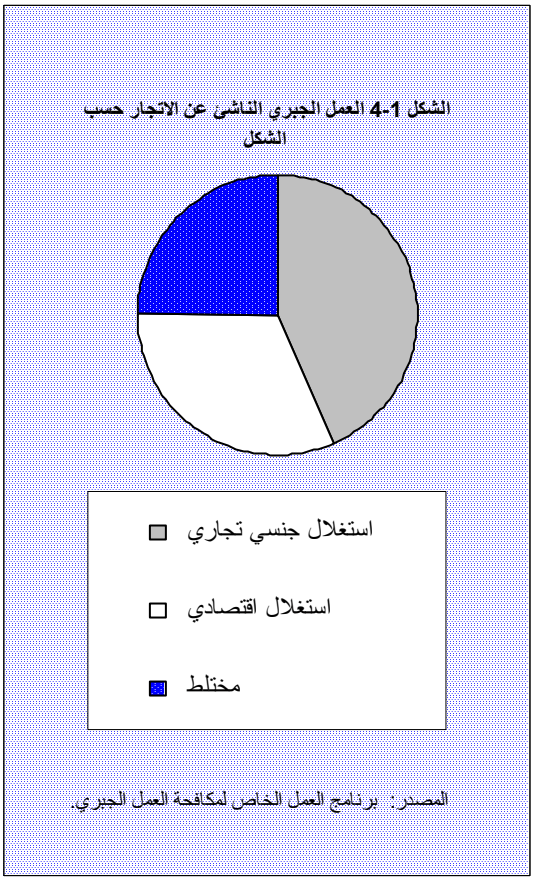
٥٨. ويحصي الأشخاص المتجر بهم في إقليم المقصد (أي في المكان الذي أجبروا على العمل فيه) وليس في إقليم منشأهم. وينبغي للتقديرات المنخفضة نسبياً فيما يتعلق بأفريقيا أو بالبلدان التي تمر بمرحلة انتقال ألا تخفي واقع أنه يتجر بكثير من الأشخاص من هذه الأقاليم إلى أقاليم أخرى، بما في ذلك البلدان الصناعية.

٥٩. وعلى حد ما يتبين في الشكل ١-٤، يتجر بمعظم الأشخاص للعمل الجبري لأغراض الاستغلال الجنسي التجاري (٤٣ في المائة)، غير أنه يتجر بالكثيرين منهم للاستغلال الاقتصادي (٣٢ في المائة). أما الباقون فيتجر بهم لأسباب مختلطة أو غير محددة (٢٥ في المائة). وتوجد هنا أيضاً تباينات جغرافية، حيث يتراوح الاتجار للاستغلال الاقتصادي بين حوالي ربع مجموع الأشخاص المتجر بهم في البلدان الصناعية وحوالي ٩٠ في المائة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

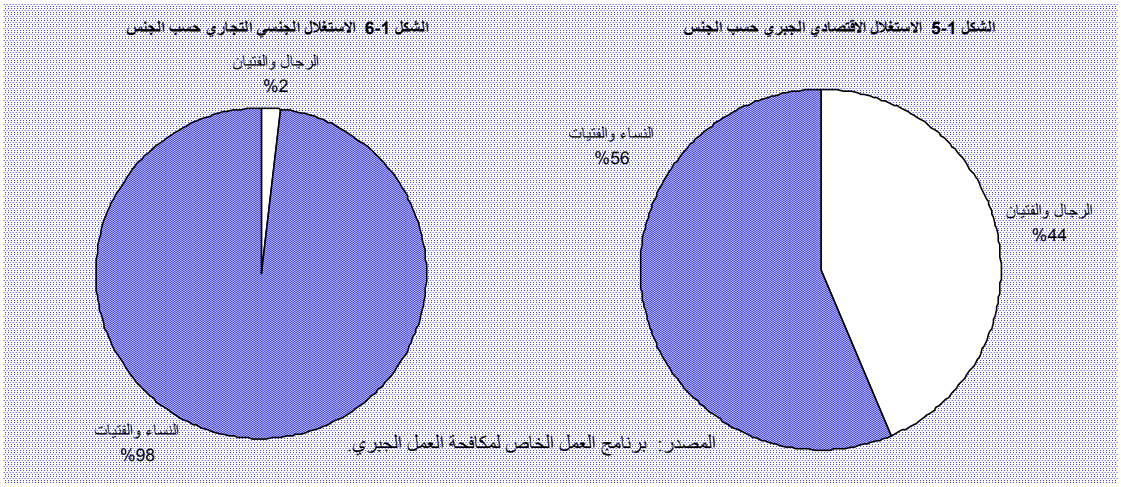
العاملون جبراً حسب الجنس والعمر

٦٠. من هم الأشخاص الذي يقعون في شراك العمل الجبري؟ يبين الشكلان ١-٥ و ١-٦ نتائج مفصلة حسب الجنس، تستند إلى مصادر المعلومات التي كانت متوفرة. وفي الاستغلال الاقتصادي الجبري، تشكل النساء والفتيات نسبة ٥٦ في المائة من الضحايا بينما يشكل الرجال والفتيان نسبة ٤٤ في المائة. وفيما يتعلق بالاستغلال الجنسي التجاري الجبري، فإن النساء والفتيات يشكلن الأغلبية الساحقة بنسبة ٩٨ في المائة.

الشكل 1-4 العمل الجبري الناشئ عن الاتجار حسب الشكل



المصدر: برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري.



٦١. ولم يكن بالإمكان تصنيف النتائج على نحو أدق حسب العمر، لأنه نادراً ما يُبلغ في المصادر عن الأعمار الصحيحة للضحايا. ويشير العديد من المصادر إلى الاتجار بالأحداث بدون تحديد العمر. إلا أنه في تقديرنا، يمثل عدد الأطفال نسبة تتراوح بين ٤٠ و٥٠ في المائة من مجموع الضحايا [11].

[11] يتوافق هذا مع التقديرات الواردة في التقرير العالمي لعام ٢٠٠٢ بشأن عمل الأطفال، حيث قدر باستخدام منهجية مختلفة أن هناك ٥,٧ مليون طفل يشاركون في العمل الجبري والعمل سداداً لدين. مكتب العمل الدولي: *مستقبل خالٍ من عمل الأطفال*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢، الجدول ٣، ص ٢٠.

الجزء الثاني

صورة دينامية شاملة

١. أبرز الاتجاهات والتطورات العالمية

٦٢. ترمي التقارير العالمية أساساً إلى الوقوف على أبرز الاتجاهات العالمية التي شهدتها الفترة المستعرضة[١]. ومن الضروري قبل استعراض بعض ملامح العمل الجبري في مختلف الأقاليم في العالم أن نتناول بعض الأفكار العامة بخصوص نهج استئصال العمل الجبري، قانوناً وممارسة على السواء، وبخصوص بعض العقبات الكامنة التي تعترض سبيل الإجراءات الفعالة لمكافحته.

٦٣. ويتمخض تقدير الحالة عالمياً عن أمرين أساسيين وهما أن العمل الجبري يمارس في جميع الأقاليم وفي جميع أشكال الاقتصاد، وأن معظم أشكال العمل الجبري المعاصرة تمارسها فئات خاصة ولا تشكل ممارسة من ممارسات الدولة. وقلما يعاقب على جريمة فرض العمل الجبري حتى عندما يحظرها القانون الوطني. وحتى عندما تلاحق حالات العمل الجبري قضائياً فإن العقوبات غالباً ما تكون لينة جداً مقارنة بجسامة الجرم المرتكب. وفي غالب الأحيان لا تتوفر البيانات الإحصائية الرسمية عن وقائع العمل الجبري كما لا ينتشر الوعي على نطاق واسع بين مختلف فئات المجتمع عموماً بأن العمل الجبري يمثل مشكلة. وفيما عدا قلة قليلة من الاستثناءات فإن مشكلة العمل الجبري ما زالت من أكثر المشكلات تنكراً في العصر الحاضر.

٦٤. وهذا يثير عدداً من التساؤلات: فهل قوانين منع العمل الجبري قاصرة إما لأن العقوبات تافهة أو لأن القوانين من الغموض بحيث لا يمكن تطبيقها على نحو فعال؟ أم إن المشكلة تكمن في ضعف إنفاذ القوانين إلى جانب قصور نظم الرصد والتفتيش أو قصور مواردها؟ وهل تنزع القطاعات الاقتصادية التي تشهد نسبة عالية من وقائع العمل الجبري إلى الإفلات من تفتيش العمل؟

٦٥. وثمة مجموعة ثانية من الأسئلة تتناول أنجع الوسائل لإنهاء العمل الجبري. ولا جدال في أن إنفاذ القوانين يشكل جزءاً كبيراً من الحل وإن إفلات الجناة من العقاب هو من أهم أسباب استمرار ممارسات العمل الجبري. ومع ذلك هناك إجماع واسع النطاق على أن جهود مناهضة العمل الجبري، بما في ذلك العمل الجبري المقترن بالاتجار بالأشخاص، تستدعي نهجاً متكاملاً يتضافر فيه إنفاذ القوانين المتشدد وتدابير الوقاية وإعادة التأهيل. وينبغي أن تعتمد هذه التدابير على نهج يرتكز إلى حقوق الإنسان ويقف إلى جانب الضحايا، معرفاً هؤلاء الضحايا بوضوح وساعياً إلى تعويضهم عن الأذى الذي أصابهم وكذلك العمل على إدماجهم من جديد بصفة مستدامة داخل المجتمع. وعلاوة على ذلك فإن الكل يدرك أن على السياسات والبرامج أن تتطلع إلى ما هو أبعد من هذين النهجين. كما ينبغي لها أن تحدد العوامل الهيكلية - ربما في إدارة الأراضي أو الائتمان أو أسواق العمل أو حتى في مجالات العولمة المعاصرة - التي يمكنها أن تفسر استمرار بل وتزايد ممارسات العمل الجبري.

٦٦. ولعل أربع سنوات لا تكفي لإحداث تغيرات هامة على الصعيد العالمي بشأن قضية معقدة - غالباً ما تكون متأصلة في أعماق البنية الهيكلية - مثل قضية العمل الجبري. وتتناول هذه الفترة التجربة الأولى لبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري، الذي أقره مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠١ كجزء من الأنشطة الترويجية الرامية إلى مساعدة الدول الأعضاء على تطبيق المبادئ والحقوق الأساسية من خلال التعاون التقني. ولسوف تستعرض أنشطة برنامج العمل الخاص بمزيد من التفصيل في الجزء الثالث؛ وحسبنا القول إن برامج البحوث والتوعية واسعة النطاق قد دللت على مختلف أبعاد العمل الجبري في سياقات مختلفة، ومكنت من تحديد معالم بعض الثغرات في القانون وفي إطار السياسة العامة والتي قد تعرقل فعالية الإجراءات التي تتخذها الدولة لمكافحة العمل الجبري. وإبان ذلك فإن الإجراءات المتخذة لمكافحة الاتجار بالأطفال ما زالت تحظى بالأولوية لدى العديد من الحكومات والشركاء الاجتماعيين وغيرهم من الجهات الفاعلة وغالباً ما يتوفر لهم الدعم من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لدى المنظمة.

٦٧. وما زال اكتمال توافق الآراء بشأن الأسباب الهيكلية للعمل الجبري بعيد المنال. ففي البلدان النامية ما زال النقاش دائراً عما إذا كان العجز في أسواق الائتمان أو التمويل أو نظم الإدارة الزراعية وعلاقات التسلط المجحفة، هي التي تفسر استدامة العمل الجبري والعمل سداداً لدين في المجتمعات الريفية. ومن الأسئلة المستعصية في جميع

[١] "تتمثل غاية هذا التقرير في أن يقدم صورة شاملة وديناميكية لكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية، بناء على ما تمت ملاحظته في فترة السنوات الأربع السابقة، وأن يكون بمثابة أساس لتقييم فعالية المساعدة التي تقدمها المنظمة، وتحديد الأولويات بالنسبة للفترة اللاحقة على شكل خطط عمل للتعاون التقني الذي يرمي بشكل خاص إلى حشد الموارد الداخلية والخارجية اللازمة لتنفيذها". إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته، ١٩٩٨.

البلدان معرفة ما إذا كانت الأنماط الجارية للعولمة تتسبب حقاً أو تسهم في استحداث أشكال جديدة من العمل الجبري.

٦٨. وتبقى مكافحة الإفلات من العقاب، من خلال إطار قانوني متين وإنفاذ صارم للقوانين، ضرورة لا مناص منها لاتخاذ الإجراءات الفعالة في سبيل القضاء على العمل الجبري. ويستعرض الفصل التالي التجارب الإقليمية والوطنية حديثة العهد ويتناول بالنقاش بعض الخيارات الصعبة القائمة في ضمان تطبيق عقوبات ملائمة بالنسبة لمختلف المظاهر المعاصرة للعمل الجبري.

٦٩. وقد تفرض الدولة العمل الجبري لأسباب شتى. وقد يكون ذلك لأسباب سياسية أو أمنية أو لإعادة تأهيل السجناء أو غيرهم من الأشخاص المحتجزين أو لأغراض التنمية الاقتصادية أو خلاف ذلك. ويتناول الفصل ٣ بالدراسة التغيرات التي طرأت في هذا الصدد منذ التقرير العالمي الأخير عن الموضوع ويستند إلى قاعدة واسعة من المعارف لمناقشة جوانب العمل الجبري للعمل في السجون.

٧٠. وفي البلدان النامية يلاحظ أن ضحايا العمل الجبري في أغلبيتهم الساحقة هم من الفقراء. وفي العديد من الحالات يقترن فرض العمل الجبري بنمط ما من أنماط التمييز. ومن ثم فإن منظور الفقر والتمييز منظور مفيد لاستعراض الأنماط الراهنة للعمل الجبري وكذلك تدابير وبرامج السياسة العامة التي تعتمدها مختلف البلدان للتعامل مع هذه المشكلات. ولسوف يبين الفصل ٤ فيما يبين ضرورة الأخذ بمزيج واسع من إنفاذ القوانين والسياسات الاجتماعية والاقتصادية من أجل التصدي للمشكلات الهيكلية التي يفرضها العمل الجبري.

٧١. وفي جميع البلدان والأقاليم يتعرض العمال المهاجرون، ولا سيّما المهاجرون غير النظاميين، لخطر الوقوع بصفة خاصة ضحية لممارسات الاستخدام والتشغيل بالإكراه. ومع أن المشكلات لا تقتصر على البلدان الصناعية فإن اتجاهات العمل الجبري المعاصرة في هذه البلدان الميسورة - وكذلك الإجراءات العلاجية - تستحق عناية خاصة في هذا التقرير. ويسعى التحليل في الفصل ٥، إلى أن يبين من جملة ما يبين لماذا يكون الاتجار بالأشخاص من صلب شواغل العمل الجبري ويستدعي التصدي له بصورة مباشرة على هذا الأساس فيما يتخذ من الإجراءات عالمياً في المستقبل.

٧٢. ويتناول الفصل ٦ بالنقاش قضية على درجة بالغة من التعقيد ولكنها ما فتئت تستأثر بالمزيد من الاهتمام ألا وهي الروابط القائمة بين العمل الجبري والعولمة. وقد أحسن التقرير العالمي الأول بشأن العمل الجبري عندما وصف الاتجار بالأشخاص بأنه "الجانب السلبي للعولمة"[٢]. ويبقى هذا المنظور حاسم الأهمية إذ أنه يسلط الانتباه على المخاطر التي تخلفها قوى السوق الجامحة على أكثر الفئات استضعافاً، ومن بينها النساء المهاجرات. بل إن التقرير الحالي يثير طائفة أوسع من الشواغل، إذ ينطوي الاتجار بالأشخاص عبر الحدود إلى البلدان الميسورة على جوانب من العولمة تزيد من مخاطر ظروف العمل الجبري داخل أفقر البلدان التي تتعرض لضغط هائل لإنتاج بضائع أرخص ثمناً لبيعها في الأسواق العالمية. وبالنظر إلى هذه الضغوط، ما هي الحيلة والوسيلة لدرء مثل هذه المخاطر؟

[2] مكتب العمل الدولي: *وقف العمل الجبري*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، جنيف، ٢٠٠١، ص ٥٤.

٢- مكافحة الإفلات من العقاب: القانون وإنفاذه

التطورات العالمية والإقليمية: وعي متزايد

٧٣. مما لا شك فيه أن الوعي العالمي بالعمل الجبري، وخصوصاً نتيجة الاتجار بالأشخاص، قد ازداد على مر السنوات الأربع الماضية. وقد أشير إلى ضرورة التصدي لهذه الشواغل في عدة معاهدات وخطط عمل وإعلانات دولية أو إقليمية. وفي الوقت ذاته ازداد الوعي لدى عدد من وكالات التنمية - الثنائية ومتعددة الأطراف على حد سواء - بضرورة التصدي للعمل الجبري كجزء من استراتيجيات التنمية الفعالة.

٧٤. وكان من الأحداث الهامة دخول بروتوكول مكافحة الاتجار بالأشخاص المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية حيز النفاذ في ٢٥ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣[3]. وقد ساعد ذلك في توضيح الغموض الذي كان يكتنف محتوى جريمة الاتجار بالأشخاص وهوية الضحايا (أنظر الفصل الأول). كما يتطلب البروتوكول من كل دولة طرف أن تكرس قانوناً جريمة الاتجار بالأشخاص سواء من أجل استغلال العمل أو الاستغلال الجنسي.

٧٥. ولا تزال تقارير الخبراء وبيانات السياسة والإعلانات الصادرة عن الهيئات الإقليمية والدولية منذ ذلك الحين، تعكس مع ذلك وجهات نظر مختلفة فيما يتعلق بمفهوم الاتجار بعينه أو هوية جنس الضحايا أو الأسس التي تقوم عليها إجراءات مناهضة الاتجار بالأشخاص. وكثيراً ما يجري التمييز بين نهُج "إنفاذ القانون والرقابة على الحدود" لحل المشكلة من جهة والنهُج التي تتناول المشكلة من منظور "حقوق الإنسان ومصير الضحايا" من جهة أخرى. ولكن ثمة قبولاً متزايداً بأن الإجراءات الفعالة لمكافحة الاتجار لا بد وأن تجمع بين عناصر جميع هذه النهج. كما يزداد الاعتراف بأن الاتجار قضية تتصل بسوق العمل وأن لمؤسسات العمل دوراً رئيسياً في مكافحة هذه الظاهرة.

٧٦. ومثال ذلك، أكد إعلان بروكسل الصادر في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٢ على أن رسم سياسة أوروبية شاملة لمناهضة الاتجار بالأشخاص مرهون بوضع مسألة وقف "الطلب على الخدمات الجنسية واليد العاملة الرخيصة وسائر أشكال الاستغلال في مقدمة الجهود طويلة الأجل المبذولة لمكافحة الاتجار بالأشخاص مكافحة فعالة"، وأن أي "نهج عالمي لمعالجة الاتجار لا بد له من أن يتناول جميع أشكال الاستغلال، بما فيها الاستغلال الجنسي واستغلال اليد العاملة، ولا سيّما عمل الأطفال، وظاهرة التسول"[4]. وفي تموز/ يوليه ٢٠٠٣ اعتمدت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا خطة عملها لمكافحة الاتجار بالأشخاص، التي وجهت الانتباه من جملة أمور إلى الأبعاد الأوسع لمجال العمل. فقد شملت الإجراءات الموصى بها على المستوى الوطني وضع سياسات اقتصادية واجتماعية ترمي إلى معالجة الأسباب الأصلية للاتجار بالأشخاص في البلدان المقصودة. وقد حثت الدول الأعضاء على اتخاذ تدابير من شأنها التخفيف من "عتامة الاستغلال"، والتصدي "لمشكلة اليد العاملة غير المحمية وغير النظامية وغالباً غير القانونية بغية التوصل إلى تحقيق توازن بين الطلب على اليد العاملة الرخيصة وإمكانات الهجرة النظامية"، والتصدي "للأنشطة الاقتصادية في السوق السوداء التي تنال من سلامة الاقتصاد وتشجع الاتجار"[5].

٧٧. وفي الإقليم الأفريقي اعتمدت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠١ إعلانها بشأن مكافحة الاتجار بالأشخاص[6]، إلى جانب خطة عمل أولية للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣. ويناشد الإعلان الدول الأعضاء في الجماعة الاقتصادية بأن تعتمد تشريعات تعتبر الاتجار جريمة وبأن تضع سياسات وبرامج لمنع ومكافحة الاتجار بالأشخاص وأن تحمي الضحايا من أي وصمة متصلة بذلك. وإذ ترسي الجماعة أسس التعاون المقبل بين الدول الأعضاء في تعزيز الرقابة على الحدود دون تقييد حرية التنقل فإنها تناشد البلدان أيضاً بأن تتخذ طائفة من التدابير الوقائية التربوية والاجتماعية لتثبيط الطلب على الأشخاص المتجر بهم. وتشتمل خطة العمل على مؤشرات وأهداف محددة زمنياً بالنسبة لتدابير معينة. كما تشير تحديداً إلى مساهمة منظمة العمل الدولية إلى جانب وكالات دولية أخرى في مجالات الوقاية وإذكاء الوعي.

٧٨. وفي إقليم آسيا والمحيط الهادئ، استهلت حكومة كل من استراليا وإندونيسيا "عملية بالي" وذلك لوضع تدابير عملية على الصعيد الإقليمي لمكافحة الاتجار والتهريب. وقد عقد اجتماعان وزاريان إقليميان في عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٣ ثم عقد اجتماع لكبار المسؤولين في بريسبين، استراليا، في حزيران/ يونيه ٢٠٠٤. كما عقدت حلقات عملية إقليمية لمساعدة البلدان على وضع التشريعات وتشجيع المساعدة القانونية المتبادلة. وهكذا، انتقلت العملية من عملية إعلان للمبادئ إلى اتخاذ تدابير عملية ملموسة كما رافق ذلك تغير حديث العهد في نقل التركيز من اعتراض عمليات التهريب نحو منع الاتجار وحماية الضحايا. وأكد اجتماع بريسبين من جديد على ضرورة التركيز على الأسباب الأصلية للانتقال غير المشروع للأشخاص والتصدي لجانب الطلب في معادلة الاتجار. كما اتفق المشاركون على أهمية جمع البيانات في عملية منع الاتجار. وأخيراً، وجه الاهتمام إلى مسألة الاتجار بغرض التسول واستغلال اليد العاملة وإلى المشكلات المحددة المرتبطة بالاتجار أثناء النزاعات المسلحة.

---

[3] أنظر مقدمة هذا التقرير، الفقرة ٢. دخلت الاتفاقية بالذات حيز النفاذ في ٢٩ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٣، كما دخل بروتوكول تكميلي ثان لمكافحة تهريب المهاجرين براً وبحراً وجواً حيز النفاذ في ٢٨ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤. وبحلول ١٥ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤ بلغ عدد الدول الأطراف في بروتوكول مكافحة الاتجار ٧٦ دولة.

[4] اعتمد إعلان بروكسل في إطار المؤتمر الأوروبي لمنع ومكافحة الاتجار بالأشخاص: تحد عالمي للقرن الحادي والعشرين، ١٨-٢٠ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٢، الذي ضم أكثر من ١٠٠٠ ممثل من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والبلدان المرشحة للعضوية والبلدان المجاورة وغيرها فضلاً عن مؤسسات الاتحاد الأوروبي. واعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي الاستنتاجات التي تمخض عنها إعلان بروكسل وذلك في ٨ أيار/ مايو ٢٠٠٣ (*Official Journal of the European Union*, C 137, 12 June 2003).

[5] المجلس الدائم لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، المقرر رقم ٥٥٧؛ خطة عمل المنظمة لمكافحة الاتجار بالأشخاص، PC.DEC/557 ٢٤ تموز/ يوليه ٢٠٠٣.

[6] اعتمد في الدورة العادية الخامسة والعشرين لهيئة رؤساء الدول والحكومات، داكار، ٢٠-٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١.

التجربة الوطنية

٧٩. ما هي التطورات البارزة التي حدثت أثناء الفترة المستعرضة وما هي الدروس التي يمكن استخلاصها من الممارسات الحسنة؟ لا يرمي هذا القسم من التقرير إلى تقديم عرض مفصل لهذه القضايا في كل بلد من البلدان، وإنما يرمي إلى مجرد تسليط الأضواء على أبرز هذه القضايا مستشهداً ببعض الأمثلة المختارة.

٨٠. ولقد كشفت دراسة عن العمل الجبري في أفريقيا[٧] عن طائفة من مواطن القصور في الهياكل القانونية الراهنة في عدد من البلدان. والتعاريف فضفاضة إلى حد كبير بحيث يتعذر على النيابة والمحاكم تحديد أوضاع العمل الجبري على صعيد الواقع. كما أن الحظر الذي ينص عليه الدستور كثيراً ما لا يكون مدعوماً بقوانين محددة مما يجعل من العسير جداً على السلطات أن تبدأ الإجراءات القانونية أو على ضحايا العمل الجبري أن يحيلوا القضية أمام المحكمة. وفي أحوال أخرى قد يكون العمل الجبري محظوراً في قانون العمل لدى بلد من البلدان ولكنه غير محدد في أي قانون على أنه جناية. وقد تشتمل قوانين منفصلة على تعاريف متمايزة وفي بعض الأحيان متضاربة لجنايات متداخلة فيما يتعلق مثلاً بالعمل الجبري والرق والعبودية والتبعية والاتجار بالأشخاص. وفي مثل هذه الحالات تميل القوانين الوطنية إلى الافتراض بأن العمل الجبري هو أقل هذه الجنايات خطورة. وعلاوة على ذلك فإن جناية الاتجار بالأشخاص كثيراً ما تكون معرّفة في القانون على أنها تقتصر على الاتجار بالنساء والفتيات لأغراض الدعارة أو غير ذلك من أشكال الاستغلال الجنسي.

٨١. وقد أوضحت بعض البلدان مؤخراً تعاريف أشكال العمل الجبري الأكثر تقليدية أو زادت من شدة العقوبات المفروضة على إجبار الغير على العمل. مثال ذلك قانون عام ٢٠٠٣ في النيجر الذي يعدل قانون العقوبات[٨] والذي يتناول تحديداً محنة الأشخاص الذين أخضع أجدادهم للرق والذين يوصفون على أنهم ما زالوا في "حالة التبعية". كما وضّح القانون المعدل جناية عبودية الدين ونص على عقوبات صارمة في شكل أحكام بالحبس لمدة مطولة وفرض غرامات قاسية. وتفرض مالي عقوبات شديدة بالنسبة للاتجار بالأطفال بمقتضى قانون العقوبات لديها لعام ٢٠٠١. وفي نيجيريا ينص قانون جديد لمناهضة الاتجار لعام ٢٠٠٣[٩] على السجن المؤبد لمرتكبي جرائم الرق كما ينص على سلسلة من العقوبات تشمل فرض غرامات على جناية الاتجار بالقصّر دون سن الثامنة عشرة، ولكنه يفرض عقوبة السجن المؤبد في حالة استيراد أو تصدير هؤلاء القصّر لأغراض الدعارة. إلا أن معظم العقوبات المفروضة على ممارسة العمل الجبري تبدو لينة جداً.

٨٢. وفي غالبية البلدان الأفريقية، حيث تعاني المؤسسات في كل من إدارة العمل وإنفاذ القانون على السواء من قيود شديدة على الموارد، لا غرابة في أن نجد سجل إنفاذ القوانين ضعيفاً. ففي السودان مثلاً، على الرغم من وجود إطار قانوني ومن أن السلطات تقر الآن بحدوث آلاف حالات الاختطاف، لم يلاحق أحد حتى الآن أمام القضاء بتهمة الاختطاف أو بتهمة العمل الجبري. أما قانون مناهضة الاتجار الجديد في نيجيريا فإنه يبشر بممارسة حسنة، وهو ينص على إنشاء وكالة وطنية لحظر الاتجار بالأشخاص والمسائل الأخرى المتصلة به، تكون مسؤولة عن تدريب العملاء المكلفين إنفاذ القانون وغيرهم لضمان التنفيذ الفعال. وما زال من السابق لأوانه تقييم فعالية هذا الهيكل المؤسسي الجديد.

٨٣. وفي عدة بلدان في جنوب آسيا تثبتت الآن دعائم هيكل قانوني لمكافحة نظم العمل سداداً لدين. وتنص القوانين عموماً، كما في الهند وباكستان، على تعريف مفصل لمفهوم العمل سداداً لدين ولنظم العمل سداداً لدين والأحكام الجنائية المتصلة بجناية فرض العمل سداداً لدين وأساليب إنفاذ هذه الأحكام. وينص قانون (إلغاء) نظام العمل سداداً لدين الصادر عام ١٩٧٦ في الهند على السجن لمدة تبلغ ثلاث سنوات وعلى غرامات تصل حتى ٢٠٠٠ روبية ضد أي جهة تجبر شخصاً على تقديم أي عمل سداداً لدين وكل من يسلف مالاً مقابل عمل سداداً له. وينص قانون (إلغاء) نظام العمل سداداً لدين الصادر عام ١٩٩٢ في باكستان على عقوبة بالسجن تتراوح مدتها بين سنتين وخمس سنوات أو على غرامة لا تقل عن ٠٠٠ ٥٠ روبية أو على الأمرين معاً كعقوبة على ممارسة أو فرض العمل سداداً لدين.

٨٤. وفي آب/ أغسطس ٢٠٠٤ أبلغت حكومة الهند عن ٤٨٥٩ دعوى قضائية حتى ذلك التاريخ تنفيذاً لقانون (إلغاء) نظام العمل سداداً لدين، وهو مجموع ربما يتجاوز كثيراً مثيله في أي بلد آخر فيما يتعلق بجناية العمل الجبري. إلاّ أن من غير المعروف منها عدد الدعاوى التي أفضت إلى إدانة الجناة[١٠]. ولكن عدد الدعاوى لا يزال منخفضاً بالمقارنة بعدد العاملين جبراً: وتشير الإحصاءات الرسمية للحكومة بالذات إلى أنه كان هناك ٢٨٥٣٧٩ عاملاً يعمل سداداً لدين حتى تاريخ ٣١ آذار/ مارس ٢٠٠٤، وقد تلقى منهم ٢٦٥٤١٧ عاملاً مساعدة في مجال إعادة التأهيل[١١] أما الأشخاص الباقون وعددهم ١٩٩٦٢ فلم تشملهم إعادة التأهيل إما لأنهم قد توفوا أو لم يمكن العثور عليهم. وتتحدث حكومات الولايات عن إنشاء ٥٢٧ لجنة من لجان الإشراف على مستوى المقاطعة وذلك لرصد الحالة في الميدان[١٢]. ومع ذلك فإن الحكومة الاتحادية تقر بوجود بعض الالتباس بشأن ما يشكل عملاً سداداً لدين. مثال ذلك عندما يتلقى العمال سلفاً قصيرة الأجل من أصحاب عملهم، في غياب ترتيبات مالية رسمية تلبي احتياجاتهم من الائتمان، فهم يعتبرون عاملين بمحض إرادتهم وليس في ظل الإكراه[١٣].

٨٥. وهذا يشير إلى استمرار مشكلة التحديد مما يجعل عدد الدعاوى منخفضاً. وكانت الهند أول بلد يقر باستمرار مشكلة العمل سداداً لدين ومن ثم لديها أطول سجل في فهم وتوثيق ومعالجة المشكلة. ومع أن قانون (إلغاء) نظام العمل سداداً

---

[7] انظر:
M. Dottridge: "Forced labour in Africa: Concepts, categories and challenges" (ILO, SAP-FL Working Paper, forthcoming).

[8] القانون رقم ٢٠٠٣-٠٥ المؤرخ ١٣ حزيران/ يونيه ٢٠٠٣، لتعديل القانون رقم ٦١-٢٧ الصادر بتاريخ ١٥ تموز/ يوليه ١٩٦١، والقاضي بوضع قانون العقوبات.

[9] إنفاذ وإدارة قانون (حظر) الاتجار بالأشخاص، ٢٠٠٣.

[10] لا تتوفر البيانات سوى عن ولاية أوتار براديش حيث أفضت ٢٤٢١ دعوى إلى ١٢٢٨ إدانة و١١٩٣ براءة. (معلومات قدمتها حكومة الهند إلى برنامج العمل الخاص بمكافحة العمل الجبري، ٣١ آب/ أغسطس).

[11] المرجع نفسه. الولايات التي حرر فيها العمال من عبودية الدين وأعيد تأهيلهم هي من حيث أعداد هؤلاء العمال: تاميل نادو وكارنا تاكا وأوريسا وأندرا براديش وأوتار براديش وبيهار وماديا براديش وراجا ستان، التي يعزى إليها معاً ٩٨ في المائة من جميع عمال عبودية الدين المعاد تأهيلهم. وثمة ثماني ولايات أخرى تعزى إليها نسبة ٢ في المائة المتبقية.

[12] المرجع نفسه.

[13] أنظر تعليقات حكومة الهند على ملاحظات الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة، ١٧ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٢.

لدين لعام ١٩٧٦ يعّرف نظام العمل سداداً لدين فإنه لم يضع أي طرائق دقيقة لتحديد العاملين سداداً لدين. ولم توضع بوضوح بعد منهجية لهذا الغرض يتفق عليها مختلف أصحاب المصلحة المعنيين. وما زال من الأهمية بمكان تحديد ما إذا كان العمال مجبرين بشكل أو بآخر على العمل بحكم الإسار أو الدين تجاه صاحب العمل أو أنهم يتلقون أجوراً بخسة لا أكثر أو أنهم يستغلون خلاف ذلك ولكنهم مع ذلك أحرار في مغادرة العمل[١٤]. كما استفاضت المحكمة العليا في الهند في عام ١٩٨٢ في تفسير العمل سداداً لدين على أنه بمثابة الامتناع عن دفع الحد الأدنى للأجور.

٨٦. وفي باكستان لا تتوفر البيانات عن الدعاوى المقامة. ومن المؤكد أن الضغط على الحكومة من جانب مجموعات ونشطاء المجتمع المدني لزيادة فعالية الإجراءات المتخذة للقضاء على العمل سداداً لدين ما زال مرتفعاً. وتبعاً للبيانات التي قام بجمعها فريق المهمة الخاص لمقاطعة السند التابع للجنة الباكستانية لحقوق الإنسان فقد اعتق أقل من ١٩٠٠٠ من المزارعين المعروفين باسم *هاري* من عبودية الدين في الفترة الممتدة ما بين كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٠ وحزيران/ يونيه ٢٠٠٤[١٥]. ويقال إن الغالبية العظمى من هذا العدد فرت بأساليبها الخاصة بينما أعتقت فئة قليلة فقط بمساعدة من المحكمة العليا أو من إدارة المقاطعة. وقد بلغت عمليات الإعتاق القانونية ذروتها في عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠١ ولكنها انخفضت انخفاضاً هائلاً منذ ذلك الحين حيث لم يعتق أي من جماعة *هاري* بواسطة المحكمة العليا في السند في عام ٢٠٠٣ ولم يعتق منهم سوى ٣٠ بواسطة إدارة المقاطعة. أما في بنجاب فقد أعتقت المحكمة العليا في لاهور في عام ٢٠٠٣ أكثر من ٣٥٠ من العاملين في قمائن الطوب سداداً للدين، بمن فيهم النساء والأطفال[١٦].

٨٧. وفي باكستان يبدو أن الإنفاذ الفعال للقانون قد عرقلته التنازعات القضائية بين القانون الاتحادي وقانون المقاطعات. ففي كانون الثاني/ يناير من عام ٢٠٠٢ مثلاً رفض القضاة في المحكمة العليا في السند ٩٤ شكوى تقدم بها مزارعون ينتمون إلى فئة *هاري* يعملون سداداً لدين ضد التوقيف والاحتجاز غير الشرعي من جانب مالك الأرض، بحجة أن هذه الخلافات ينبغي أن تسوى بموجب قانون الاستئجار في السند[١٧]. ونتيجة لذلك يقال إن إعتاق مجموعات *هاري* قد تراجع إلى حد كبير حيث استمرت المحكمة العليا في السند في رفض جميع الشكاوى الجديدة. وفي الوقت ذاته رفعت قضايا العمل سداداً لدين من خلال محاكم السند في أواخر عام ٢٠٠٣ وأوائل عام ٢٠٠٤. وفصلت المحكمة في ثمان من هذه الحالات لصالح المزارعين *هاري* مما أدى إلى إعتاق ١١٢ فرداً في المجموع[١٨]. ومن التطورات المشجعة مؤخراً الإخطارات الرسمية التي تقدمت بها في غضون عام ٢٠٠٤ ستة من لجان الإشراف على مستوى المقاطعة في ولاية السند، الأمر الذي من شأنه أن يمهد السبيل أمام إجراءات مقاضاة أكثر فعالية ومعاقبة أصحاب العمل الذين يمارسون العمل سداداً لدين وإعتاق العمال من عبودية الدين.

٨٨. وقد أقر أيضاً بأن العمل الجبري قد يفرض خدمة لأغراض خاصة في بلدان آسيوية تمر بمرحلة انتقال اقتصادي. فقد نص تعديل عام ١٩٩٧ لقانون العقوبات في الصين على أن جناية إكراه المستخدمين على العمل يعاقب عليها بعقوبة السجن حتى ثلاث سنوات أو بغرامة أو بكليهما (المادة ٢٤٤). ولا تتوفر البيانات في الوقت الراهن فيما يتعلق بالدعاوى المقامة ضد هذه الجناية التي لا تنطبق إلا في الحالات التي تكون فيها علاقة الاستخدام مثبتة.

٨٩. وفي أمريكا اللاتينية فإن التجربة البرازيلية جديرة بالتنويه. فجناية العمل الجبري تشملها أحكام من قانون العقوبات تنص على معاقبة وضع الغير في ظروف "شبيهة بالرق". ولئن أشير أحياناً إلى انخفاض معدل الدعاوى ضد ممارسات العمل الجبري (بالمقارنة مثلاً بعدد الضحايا المحررين)، فقد لوحظ تغير هام منذ مطلع عام ٢٠٠٣. وكان من الشواغل طويلة العهد في البرازيل مسألة الاختصاص فيما يتعلق بقضايا العمل الجبري وذلك بين المحاكم الاتحادية والمحاكم على مستوى الولايات ومحاكم العمل. وكان من الشواغل الإضافية أن الغرامات كانت من الضآلة بحيث لا تشكل رادعاً هاماً. ورأت إحدى نقابات العمال أن قلة الدعاوى الجنائية مردها بالدرجة الأولى أن الهيئات القضائية الاتحادية اعتبرت نفسها في عدة مناسبات غير مخّولة للبت في جنايات العمل الجبري[١٩].

٩٠. ومنذ أوائل عام ٢٠٠٣ اعتمدت حكومة الرئيس لولا دا سيلفا تدابير أشد من ذي قبل لمكافحة العمل الجبري والإفلات من العقاب في البرازيل. وفي كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣ جرى تعديل قانون العقوبات لتضمين مفهوم "وضع شخص في حالة شبيهة بالرق"[٢٠]. وهذا المفهوم معّرف على أنه تعريض شخص للعمل الجبري أو لأيام عمل شاقة أو لظروف عمل مهينة أو الحد من إمكانية تنقله بحكم دين أبرم مع صاحب العمل أو من يمثله. وكل من يحتجز عمالاً في مكان العمل إما بمنعهم من استخدام وسائل التنقل أو بالاحتفاظ بوثائقهم أو أمتعتهم الشخصية أو ممارسة رقابة لهذا الغرض يقع تحت طائلة عقوبة السجن ذاتها. وعلاوة على ذلك هنالك تعديل مقترح على الدستور ينص على نزع الملكية دون تعويض عن أي منشأة زراعية يتبين أنها تمارس الرق في العمالة[٢١]. وتناط الأراضي المستملكة ببرنامج الإصلاح الزراعي وتوضع من قبيل الأولوية في متناول الأشخاص الذين عملوا فيها. ولدى كتابة هذا التقرير

[14] في العديد من الحالات يتلقى العامل سداداً لدين أجراً أدنى بكثير من معدل الأجر في سوق العمل العرضي. وفي مثل هذه الحالات فإن العامل قد يقبل طوعاً حالة التبعية هذه مقابل عمالة ثابتة في مواجهة تقلبات سوق العمل. والفارق بين المعدل السائد في السوق (أي تكلفة فرصة العمل) والأجر المدفوع فعلاً يمكن اعتباره بمثابة "رسم تأمين" للتوقي من البطالة. ومن ثم فإذا كان العامل قد يبدي عدداً من ملامح عبودية الدين فإنه ليس مكرهاً في واقع الحال.

[15] أنظر الموقع: www.hrcp-web.org/bonded.cfm .

[16] HRCP: *State of human rights in 2003* (Lahore, 2004), p. 293.

[17] الشكوى الدستورية رقم D 35 لعام ٢٠٠٠. المحكمة العليا في السند، محكمة الدارة في حيدر آباد (الفقرة ٣٦ (ج) من الحكم). وعلاوة على ذلك أوصى القضاة بضرورة تعديل القانون "بحيث يتماشى مع المتطلبات على أرض الواقع" (الفقرة ٣٦ (ب) من الحكم).

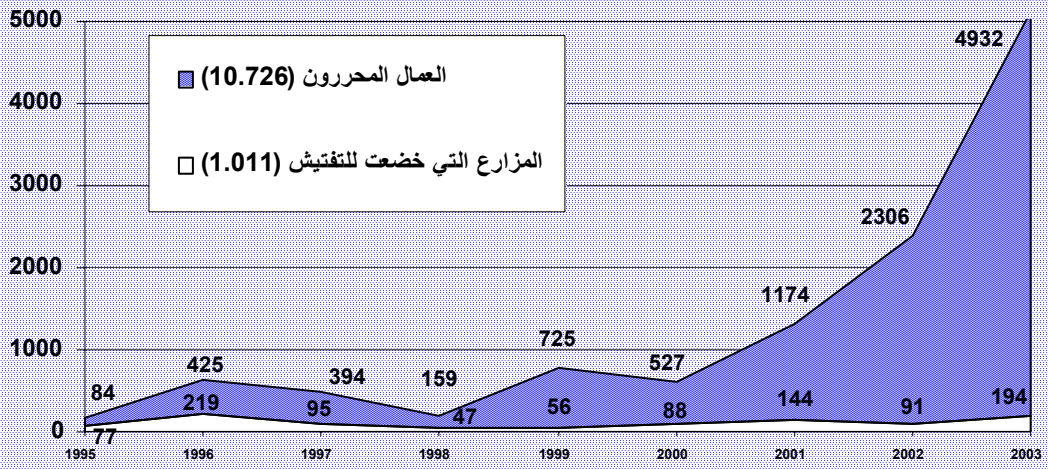
[18] اللجنة الباكستانية لحقوق الإنسان: *إلغاء العمل سداداً لدين: قدرة القضاء على الجبر*، (لاهور، بدون تاريخ). وبين الحالات المتبقية رفض ثلاثة منها وطلب إلى مقدمي الشكوى التماس المحكمة بموجب قانون الاستئجار، ورفضت اثنتان لأسباب تقنية، وسحبت اثنتان من جانب مقدميها، وثلاث ما زالت بانتظار الحكم، وفي قضيتين ادعى أصحاب المزارع ضد المزارعين *هاري* في قضايا معاكسة، وفي ثلاث قضايا منع أصحاب المزارع مقدمي الشكاوى من الحضور أمام المحكمة.

[19] مكتب العمل الدولي: *تطبيق معايير العمل الدولية عام ٢٠٠٤ (١)*، تقرير لجنة الخبراء المعني بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء ١ ألف) مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤، الصفحة ١٢٦.

[20] المادة ١٤٩ من قانون العقوبات، بالصيغة المعدلة بموجب القانون رقم ١٠٨٠٣ المؤرخ ١١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣.

[21] مشروع تعديل للمادة ٢٤٣ من الدستور (PEC رقم ٢٠٠١/٤٣٨).

الشكل 2-1 عمليات التفتيش والعمال المحررون في البرازيل، 1995-2003



المصدر: برنامج العمل الخاص التابع لمنظمة العمل الدولية لمكافحة العمل الجبري.

حظي هذا المقترح، الذي تدعمه الحكومة على نحو فعّال، بموافقة مجلس الشيوخ وهو مطروح للنظر في المجلس النيابي.

٩١. وقد تعزز إنفاذ القوانين أيضاً في البرازيل مصحوباً بنتائج إيجابية. كما جرى تعزيز وحدة التفتيش الخاصة المتنقلة فيما عين ١٥٠ مفتش عمل جديداً في عام ٢٠٠٤ في مناطق ذات أولوية يتكاثف فيها العمل الجبري. وقد شهد عام ٢٠٠٣ إنعتاق نحو ٤٩٠٠ عامل (أنظر الشكل ٢-١). وفي الفترة الممتدة ما بين شباط/ فبراير ٢٠٠٣ وأيار/ مايو ٢٠٠٤ باشر النائب العام ٦٣٣ إجراءً إدارياً للتحقق من ادعاءات استرقاق العمل وقد صدر عدد من الإدانات في هذا الصدد.

٩٢. أما في البلدان الصناعية فقد جرى التصدي لشواغل العمل الجبري بالدرجة الرئيسية في ظل قوانين جديدة لمكافحة الاتجار. وهذا هو الحال بالنسبة لقانون حماية ضحايا الاتجار الذي اعتمدته الهيئة التشريعية في الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٠[22]. وقد أدرج القانون في هذا الصدد جنايات جديدة وعزز العقوبات المفروضة على الجنايات المدرجة أصلاً بما في ذلك الاتجار فيما يتعلق بالعمل سداداً لدين والرق والاستعباد غير الطوعي والعمل الجبري؛ كما عمد القانون إلى تجريم محاولات الضلوع في هذا السلوك. كما نص القانون في الولايات المتحدة على توفير المساعدة للضحية بجعل ضحايا الاتجار مؤهلين للخدمات الصحية وغيرها من الإعانات والخدمات الممولة أو المدارة على الصعيد الاتحادي وكذلك توفير الحماية من الترحيل لبعض ضحايا الاتجار الذين يتعاونون مع سلطات إنفاذ القوانين في مجال التقصي والإدعاء ضد الاتجار. ويبدو أن القانون الجديد قد أدى إلى زيادة تدريجية في عدد الدعاوى المقامة. وأفادت وزارة العدل في الولايات المتحدة أن عدد التحقيقات في قضايا الاتجار التي فتحت اعتباراً من آذار/ مارس ٢٠٠٣ كادت تبلغ ضعف عدد التحقيقات التي فتحت في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠١. وفي السنتين الماليتين ٢٠٠١ و٢٠٠٢ بلغ عدد الدعاوى المقامة ضد الاتجار أكثر من ضعف ما كان عليه في السنوات التي سبقت اعتماد قانون حماية ضحايا الاتجار. ومع ذلك يعتبر عدد القضايا منخفضاً بالنسبة إلى أبعاد المشكلة المقدرة.

٩٣. وأدى قانون حماية ضحايا الاتجار كذلك إلى تعزيز العقوبات المفروضة على الاتجار، بما في ذلك في حالات العمل الجبري. وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٢ عدلت بصورة دائمة المبادئ التوجيهية للأحكام الصادرة عن محاكم الولايات المتحدة وذلك لتضمين الجنايات التي نص عليها قانون حماية ضحايا الاتجار. وفي واحدة من هذه الحالات، في إطار المبادئ التوجيهية الجديدة في السنة المالية ٢٠٠٣، أدين شخصان باحتجاز ضحية أفريقية في حالة استعباد غير طوعي وحكم على كل منهما بالسجن لمدة ١٠٨ شهور إلى جانب تسديد المبالغ المستحقة للضحية. علاوة على ذلك تقوم وزارة العدل بتوفير التدريب على نطاق واسع للعاملين في مجال إنفاذ القوانين سواء على المستوى الاتحادي أو المستوى المحلي، وذلك حرصاً على ملاءمة التحقيق في ممارسات الاتجار بالأشخاص واتخاذ الإجراءات القانونية على هذا الأساس بدلاً من تنكيرها في هيئة جريمة أخرى مثل تهريب الأجانب. كما يساهم المدعون في القضاء في الجهود المبذولة لإنشاء فرق مهمة إقليمية لمكافحة الاتجار في ولايات منها كاليفورنيا وكولورادو وفلوريدا وجورجيا وإلينوى وكذلك في مدينة نيويورك[23].

[22] تعديل أدخله مؤخراً قانون إعادة التفويض لحماية ضحايا الاتجار لعام ٢٠٠٣.

[23] انظر:
US Department of Justice, US Department of Labor and other federal agencies: *Assessment of US activities to combat trafficking in persons*, (Washington DC, Aug. 2003).

٩٤. أما في المملكة المتحدة فإن جناية العمل الجبري تحديداً لا ينص عليها القانون. ومع ذلك اتخذت مؤخراً سلسلة من تدابير السياسة والإصلاحات القانونية أفضت إلى توسيع المجال من أجل التصدي لحالات العمل الجبري وذلك بالدرجة الرئيسية أيضاً باللجوء إلى قوانين جديدة لمكافحة الاتجار. وقد رسمت الحكومة سياسة عريضة بشأن العمل الجبري والاتجار في سياق الهجرة، وذلك في "ورقة بيضاء" صدرت في عام ٢٠٠٢[٢٤]. وهذا يعني عموماً أن العمال المهاجرين غير النظاميين هم عرضة للاستغلال والاستبعاد الاجتماعي وذلك نتيجة لممارسات أصحاب العمل من قبيل الدفع دون الحد الأدنى للأجور والتنصل من مسؤوليات أخرى كتوفير التغطية بالرعاية الاجتماعية والوفاء باشتراطات السلامة والمساهمة في دفع الضرائب والمساهمة في نظام التأمين الصحي الوطني. وتعترف "الورقة البيضاء" بأن المشكلات المتصلة بعمالة المهاجرين غير النظاميين حادة بشكل خاص في قطاعات الزراعة وتوريد الأغذية والتنظيف والفنادق والبناء، وتضيف أن تحسين إدارة الهجرة أمر ضروري لضمان توفر الأيدي العاملة النظامية للوفاء باحتياجات منشآت الأعمال. وتحدثت الورقة عن اتخاذ تدابير جديدة بشأن الهجرة الوافدة وإنفاذ القوانين بالإضافة إلى قوانين جديدة بشأن الاتجار بغية استغلال الأيدي العاملة والاستغلال الجنسي وكذلك تهريب الأشخاص.

٩٥. وقد أصبحت مقترحات الحكومة هذه قانوناً وذلك من خلال تغييرات أدخلت على قانون الهجرة الوافدة وكذلك من خلال تشريعات سنت مؤخراً تقضي بإنشاء نظام تسجيل إجباري لمتعاقدي توفير الأيدي العاملة المعروفين باسم "أرباب الشغيلة". وقد استحدثت جناية جديدة في مجال الاتجار بالمهاجرين لأغراض الدعارة وذلك في عام ٢٠٠٢[٢٥]. وأعقبها في تموز/ يوليه ٢٠٠٤ استحداث جناية جديدة ثانية تتعلق بالاتجار بالأشخاص لأغراض استغلال الأيدي العاملة[٢٦]. وتقترن هاتان الجنايتان بالحكم بالسجن لمدة أقصاها ١٤ سنة، وهي تساوي عقوبة الاتجار بالمخدرات، مما يدلل على التزام صارم بمعاملة الاتجار بوصفه جريمة خطيرة. وتعتمد الأحكام ذات الصلة لتشريعات عام ٢٠٠٤ على المعايير الدولية لحظر العمل الجبري والتي تشير تحديداً إلى أحكام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بالرق والعبودية والعمل الجبري.

٩٦. وقد ولد قانون (ترخيص) "أرباب الشغيلة"، الذي اعتمده البرلمان أيضاً في تموز/ يوليه ٢٠٠٤، كمشروع تقدم به عضو بصفته الخاصة واكتسب زخماً إضافياً بسبب المأساة التي أودت بحياة أكثر من ٢٠ من العمال المهاجرين الصينيين غير النظاميين في شباط/ فبراير ٢٠٠٤ وكذلك عندما توصلت لجنة برلمانية مختارة إلى أن نظام التسجيل الطوعي لن يكون فعالاً[٢٧]. ويستحدث القانون نظام ترخيص إجباري يشمل "أرباب الشغيلة" ووكالات التوظيف التي تورد أو تستخدم العمال في الأنشطة الزراعية وفي جمع لصدفيات من الأسماك وما يتصل بذلك من أنشطة التجهيز والتعليب. والغرض الكامن وراء اعتماد القانون هو "الحد من الأنشطة الاستغلالية التي يمارسها أرباب الشغيلة الزراعيين". ولكنه ينطبق بصورة عامة على وكالات التوظيف التي تعمل في قطاعات الزراعة والصدفيات كما ينطبق على الشركات والجمعيات والشراكات غير المسجلة مؤسسياً. وهو يدرج عموماً طائفة واسعة من ترتيبات التعاقد من الباطن التي ينطبق عليها نظام الترخيص. ويدرج في عداد الجنايات من يعمل كرب تشغيل بدون رخصة أو من يملك رخصة زائفة أو من يعرقل عمل المسؤولين عن إنفاذ القانون. كما يخضع جميع الجنايات للاعتقال ويمكن من مصادرة أصول أرباب التشغيل المدانين. وقد رحبت نقابات العمال البريطانية بالقانون بوصفه نموذجاً من نوعه إذ طالما طالبت هذه النقابات بضرورة تسجيل أرباب التشغيل.

٩٧. ويلاحظ في عدة بلدان أوروبية أخرى أن جناية العمل الجبري غير معرّفة بهذه الصفة في القانون الجنائي القائم. ولكن العديد من البلدان إما اعتمدت تشريعات جديدة لتجريم جناية الاتجار بالأشخاص أو أنها في سبيل اعتماد مثل هذا التشريع الآن. فقد اعتمدت فرنسا قانوناً شاملاً لمناهضة الاتجار في آذار/ مارس ٢٠٠٣ يشمل جميع جوانب استغلال الأيدي العاملة والاستغلال الجنسي[٢٨]. وقد يعتبر مفهوم العمل الجبري مشمولاً بصورة غير مباشرة في مادتين من قانون العقوبات، إحداهما تنص على عقوبات في حالة الحصول على خدمات غير مدفوعة أو من الواضح أن أجرها لا يكافئ قيمة العمل المؤدى؛ وتنص الثانية على عقوبات عندما تكون ظروف العمل والإقامة منافية للكرامة الإنسانية[٢٩]. وفي ألمانيا تضمنت تعديلات أدخلت مؤخراً على قانون العقوبات أحكاماً مستقلة تتناول جنايات الاتجار من أجل الاستغلال الجنسي واستغلال العمل (المادتان ٢٣٢ و٢٣٣). وفي الاتحاد الروسي، تنص التعديلات المدخلة على القانون الجنائي بموجب القانون الاتحادي رقم 162-FZ بتاريخ ٨ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣، على عقوبات على جناية الاتجار وجناية العمل الجبري. وفي وقت كتابة هذا التقرير كان قانون أشمل لمناهضة الاتجار ما زال مطروحاً أمام الدوما.

٩٨. وأخيراً، ما فتئت اليابان تزيد من التدابير المتخذة ضد الاتجار منذ أوائل عام ٢٠٠٤. ففي نيسان/ أبريل ٢٠٠٤ أنشأ مكتب رئيس الوزراء آلية تنسيق بخصوص الاتجار بالأشخاص ترمي إلى تعزيز التنسيق بين مختلف الوزارات في ملاحقة المتجرين قضائياً فضلاً عن تدابير الوقاية وإعادة التأهيل. كما أقرت في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤ خطة عمل وطنية لمناهضة الاتجار بالأشخاص. وفي الشهر ذاته أعلنت الحكومة عن مراجعة القانون الجنائي تقضي بإدراج أحكام جديدة تتناول مسألة الاتجار بالأشخاص.

[24] انظر:
Home Office: *Secure borders, safe haven: Integration with diversity in modern Britain* (London, HMSO, 2001).

[25] قانون الجنسية واللجوء والهجرة الوافدة لعام ٢٠٠٢، المادة ١٤٥.

[26] قانون الهجرة واللجوء(معاملة مقدمي طلبات، الخ) لعام ٢٠٠٤، المادة ٤.

[27] انظر:
House of Commons Environment, Food and Rural Affairs Committee: *Gangmasters*, Fourteenth Report of Session 2002-2003 (London, The Stationery Office, September 2003).

[28] القانون رقم ٢٠٠٣-٢٣٩ الصادر في ١٨ آذار/ مارس ٢٠٠٣ بشأن الأمن الداخلي (الباب الثامن - أحكام لمكافحة الاتجار بالبشر وتوفيرهم).

[29] المادتان ٢٢٥-١٣ و٢٢٥-١٤ من قانون العقوبات.

٣- العمل الجبري والدولة

٩٩. ما زال العمل الجبري الذي تفرضه الدولة مباشرة، على الرغم من أنه ليس المشكلة الكبرى من حيث العدد، سبباً يدعو إلى القلق البالغ. وأي تقرير عالمي يتحدث عن مسألة حقوق الإنسان الأساسية فيما يتعلق بالعمل الجبري لا بد وأن يولي الاهتمام الواجب بالحالات التي تفرضه فيها الدولة. ودواعي القلق لم تتغير كثيراً منذ أربع سنوات عندما تحدث التقرير العالمي الأول بشأن الموضوع، عن الحالة الشاذة التي تفرض فيها الهيئة العسكرية العمل الجبري عنوة في ميانمار[٣٠]، كما ناقش أيضاً بعض المآزق المعاصرة للعمل الجبري المرتبط بالسجون[٣١]. وركزت هذه المناقشة الأخيرة على مسألتين رئيسيتين ألا وهما: العمل في السجون الذي يؤدى في سياق مختلف أشكال المنشآت الخاصة، والعمل في السجون الذي تفرضه الدولة عقاباً على ما تسميه الأعمال المعادية للمجتمع، مع الإشارة بصفة خاصة إلى نظام إعادة التأهيل من خلال العمل في الصين. وتبقى هنالك بعض الشواغل، وخصوصاً في أفريقيا، بشأن إمكانية فرض العمل الجبري لأغراض التنمية.

١٠٠. وشهدت هذه الفترة بعض التطورات الهامة على جميع هذه الجبهات. فقد تتبع المجتمع العالمي عن كثب الحالة في ميانمار وكانت منظمة العمل الدولية سباقة في التنبيه إلى استمرار ممارسات العمل الجبري. وإبان ذلك قطعت الصين شوطاً بعيداً في إصلاح نظامها لإعادة التأهيل من خلال العمل. واستمر النقاش المكثف، بما في ذلك في البلدان الصناعية، بشأن كيفية التوفيق بين الممارسات الراهنة في تأجير خدمات السجناء للشركات الخاصة مع مبدأ القضاء على العمل الجبري. وعقدت المنظمة اجتماعاً تقنياً في حزيران/ يونيه ٢٠٠٤ شارك فيه مسؤولون عن إدارة السجون ومختصون أكاديميون وممثلون عن منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وأثيرت فيه بعض الأفكار الهامة بشأن هذه القضايا[٣٢]. وسيجري بحث هذه القضايا بمزيد من التفصيل لاحقاً في الجزء المتعلق بالعمل الجبري والعمل في السجون.

العمل الجبري الذي تفرضه الدولة: اعتبارات عامة

١٠١. من الواضح إجمالاً أن الممارسة المنهجية من جانب الدولة في إكراه المواطنين الأحرار على العمل إما لأغراض اقتصادية أو سياسية في تراجع عبر أنحاء العالم. وهنالك بعض الاستثناءات كحملات تعبئة الأيدي العاملة التي تلاحظ في بعض بلدان آسيا الوسطى وهي من رواسب الممارسات التي كانت منتشرة في عهد الاتحاد السوفييتي. ففي طاجيكستان وأوزبكستان مثلاً كان العمل الجبري في صناعة القطن يتناول عموماً النساء والأطفال والطلاب الشباب. وكانت هذه الفئات تنقل أثناء مواسم البذار والحصاد إلى حقول القطن وتجبر على العمل لقاء أجر زهيد أو بلا أجر. ويمارس الإكراه من خلال عقوبات منها التهديد بفصل الطلاب من الجامعات. وترسل النساء من قبل الأسر تبعاً لنصيب مقرر، أما الأطفال فيشاركون في هذا العمل الإلزامي كجزء من المناهج في مدارسهم.

١٠٢. وقد تفرض الدولة كذلك العمل الجبري والخدمات الجبرية في سياق نزاع مسلح. ففي بعض البلدان الأفريقية ذاعت تقارير عن عمليات خطف وتجنيد إجبارية في صفوف مجموعات عسكرية حكومية أو مدعومة من الحكومة وكذلك في صفوف المتمردين مع ما يصحب ذلك من العمل الجبري الذي يفرض على الكبار والصغار.

حالة ميانمار الخاصة

١٠٣. ما زالت حالة ميانمار تمثل مختلف الأساليب التي تفرض بها الدولة وكذلك السلطات العسكرية العمل الجبري لأغراض متعددة. وكانت منظمة العمل الدولية تتبع الوضع عن كثب منذ أن نشرت لجنة تقصي العمل الجبري في ميانمار (بورما) تقريرها وتوصياتها في عام ١٩٩٨[٣٣]. وكانت القضية موضع نقاش في جميع دورات مؤتمر العمل الدولي ومجلس الإدارة تقريباً منذ ذلك الحين، ومن ثم لن يكرر التقرير الحالي ما قيل في المناسبات المذكورة. ومع ذلك فإن بعض ملامح هذا العمل الجبري اليوم جديرة بالملاحظة في هذا الصدد أيضاً.

١٠٤. وتتضح ملامح هذا العمل الجبري من طائفة الشكاوى التي ترد من مكتب اتصال المنظمة (٧٢ شكوى حتى أواخر عام ٢٠٠٤ أحيل منها ٣٨ شكوى إلى سلطات البلد لمتابعة التقصي واتخاذ الإجراءات اللازمة). وتلقى مجلس إدارة مكتب العمل الدولي بلاغات عن سبع حالات جديدة وذلك في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤[٣٤]. وتتناول واحدة من هذه الحالات طفلاً اقتيد رغماً عنه إلى مركز تجنيد للجيش وأجبر على الانخراط في الجيش تحت طائلة السجن. وبعد أن فر ثم عاد وسلم نفسه إلى كتيبته حكم عليه بالسجن لمدة ستة أشهر وأمر بعد ذلك بمواصلة الخدمة العسكرية. وفي مجموعة أخرى من الحالات شملت قرى مختلفة في ناحية باجو، فرض على كل أسرة نصيب من العمل عليها أن تقوم به تحت طائلة الاعتقال إن هي لم تفعل ذلك. وكان على القرويين أن يساهموا جبرياً بمبلغ من المال بالإضافة إلى عملهم فيما صودرت العربات وأجبر سائقوها على نقل المواد. وتبعاً لشكوى ثالثة من عدد من الضحايا قامت قيادة العمليات العسكرية في ولاية راكين بمصادرة الأيدي العاملة لعدة سنوات وذلك من أجل فلاحة الأرض التي سبق أن صودرت من المزارعين لإنشاء هذه القيادة

[30] *وقف العمل الجبري*، مرجع سابق، الصفحات ٥٠-٥٣.

[31] المرجع نفسه، الصفحات ٦٨-٧٣.

[32] ندوة بحثية عن العمل في السجون وانعكاساته الجارية، جنيف، ١٩-٢٠ تموز/ يوليه ٢٠٠٤.

[33] مكتب العمل الدولي: *العمل الجبري في ميانمار (بورما)*، تقرير لجنة التقصي المعنية بموجب المادة ٢٦ من دستور منظمة العمل الدولية لبحث تقيد ميانمار باتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، *النشرة الرسمية*، جنيف، المجلد LXXXI، ١٩٩٨، السلسلة باء، عدد إضافي خاص؛ متاحة أيضاً على العنوان:
http://www.ilo.org/public/English/standards/relm/gb/docs/gb273/Myanmar.htm .

[34] المرجع نفسه:
Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29): Report of the Liaison Officer a.i.
وثيقة مجلس الإدارة GB.291/5/1، الدورة ٢٩١، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤، الفقرة ١٤.

العسكرية. وكان على المزارعين الاستمرار في فلاحة هذه الأرض لصالح العسكريين باستخدام أدواتهم الخاصة.

١٠٥. وفي حالة رابعة في بلدية هنتهادا في مقاطعة آياياوادي قيل إن السلطات المحلية فرضت على أهل القرى التناوب على القيام بمهمة الحراسة على مدار الساعة. وفي حالة خامسة في ولاية راكين كان يتعين على ٤٥ شخصاً من كل قرية العمل في مشاريع تكسير الأحجار أو بناء الجسور في كل يوم. وكان العبء يقع خاصة على المسلمين من أهالي القرى ولكن التكليف شمل أيضاً أهالي القرى البوذية في راكين. وفي حالة سادسة في بلدية رامري في ولاية راكين فرض العمل جبراً لعدة سنوات من ٤٠ قرية لعمليات إصلاح الطرق السنوية. وكانت الشرطة تهدد أهالي القرى باتخاذ إجراءات ضدهم إن هم امتنعوا عن توفير العمل. وفي آذار/ مارس ٢٠٠٤ باشرت السلطات المحلية إجراءات قانونية ضد طالب يقال إنه امتنع عن العمل.

١٠٦. وفيما يتعلق بالممارسة الراهنة ومع ملاحظة بعض التحسينات في الوضع في الأجزاء الوسطى من ميانمار، فإن العمل الجبري ما زال يفرض في أشكال مختلفة ولا سيّما في المناطق النائية الخاضعة لسلطة الجيش. أما من الناحية القانونية فإن استمرار انتشار ممارسة العمل الجبري لا يعزى إلى شكل ومضمون الأوامر الإدارية المعدلة التي تحظر فرض العمل الجبري، حيث أن الأهالي مستعدون أكثر فأكثر على ما يبدو إلى استخدام هذا العلاج القانوني، ولكن الحظر القانوني على العمل الجبري لا ينفذ بصورة فعالة على أرض الواقع[٣٥].

١٠٧. وقد تمكنت المنظمة من إقامة وجود دائم لها في عين المكان من خلال تعيين ضابط اتصال يقوم بصورة منتظمة باتصالات مع المسؤولين الحكوميين رفيعي المستوى. وجرى ترجمة الأوامر الإدارية التي تحظر العمل الجبري إلى ست لغات إثنية (على الرغم من أنه لم يتوفر حتى الآن الدليل على أن هذه الأوامر المترجمة قد نشرت على نطاق واسع أو علقت ليراها الناس في المناطق الإثنية المعنية)[٣٦]. وأدت المفاوضات إلى اتفاق أبرم في أيار/ مايو ٢٠٠٣ بشأن وضع خطة عمل مشتركة بين الحكومة ومنظمة العمل الدولية. وتشمل هذه الخطة: إذكاء الوعي ونشر المعلومات بشأن القضاء على العمل الجبري، وتعيين شخصية مستقلة يسند إليها دور مساعدة ضحايا العمل الجبري المحتملين في ميانمار لإنصافهم، وإقامة برنامج رائد في إقليم معين يطبق فيه بحزم الحظر المفروض على العمل الجبري، وإقامة مشروع لبناء الطرق كثيف العمالة بمساعدة المنظمة للتدليل على إمكانية سلوك هذا النهج دون اللجوء إلى العمل الجبري[٣٧]. وحتى أوائل عام ٢٠٠٥ لم تكن المنظمة قد تمكنت بعد من المضي قدماً في تنفيذ خطة العمل المشتركة.

١٠٨. وفي الوقت ذاته وضعت ترتيبات إجرائية أخرى. إذ يقوم سبعة من أفرقة الرصد الميداني برحلات إلى مختلف الأمكنة من أجل الإشراف على تنفيذ الاتفاقية رقم ٢٩ والقيام بتقصيات بصدد ادعاءات العمل الجبري. وهنالك لجنة تنفيذية في يانجون تستعرض المشكلات والتقدم المحرز، كما عقدت الحكومة عدداً من الحلقات العملية للمسؤولين المحليين بشأن تنفيذ الاتفاقية. وقام ضابط اتصال المنظمة بعدة زيارات ميدانية إلى مناطق نائية للوقوف بنفسه على تقييم الوضع دون تدخل من السلطات وكذلك للقيام من حين لآخر بمرافقة أفرقة الرصد الميداني في الزيارات إلى الميدان. وقد تبين أن الأساليب المتبعة في تقصيات أفرقة الرصد الميداني سليمة إلى حد معقول من حيث المبدأ. بيد أن عدم العثور على أي حالة من حالات العمل الجبري أدخلت قدراً كبيراً من الشك على مصداقية هذه الآلية. وهذا يؤكد، في وقت إعداد هذا التقرير، على عدم تحقيق أي تقدم حقيقي باتجاه اتخاذ الإجراءات الفعالة لمكافحة العمل الجبري في ميانمار.

١٠٩. ومن ثم فإن حالة ميانمار تبين أن من المستحيل إحراز أي تقدم فعلي في مكافحة العمل الجبري في مناخ يتسم بالإفلات من العقاب وممارسة القمع ضد الأشخاص الذين ينددون بمظالم العمل الجبري، وعدم توفر الإرادة السياسية للضغط على السلطات العسكرية والسلطات المحلية وهي التي تستفيد اقتصادياً من ممارسات العمل الجبري.

العمل الجبري في السجون وفي مراكز الاحتجاز

العمل في السجون دون صدور حكم على النحو الواجب

١١٠. ما زال الاهتمام يتركز على نظام إعادة التأهيل من خلال العمل في الصين[٣٨] والذي كان إصلاحه قيد المزيد من الدراسة الفعالة. وتشير الأرقام الرسمية الصادرة عن وزارة العدل إلى احتجاز نحو ٢٦٠٠٠٠ شخص في إطار نظام إعادة التأهيل من خلال العمل في أوائل عام ٢٠٠٤، يتوزعون على نحو ٢٢٠ مركزاً مختلفاً. ويقال أن أكثر من نصف عدد هؤلاء الأشخاص محتجزون بسبب إدمان المخدرات أما الأعداد الباقية فهي محتجزة لجنايات من قبيل السرقة أو الدعارة.

١١١. وكشف مراقبون خارجيون عن زيادة حديثة العهد في أعداد المحتجزين في إطار نظام إعادة التأهيل من خلال العمل وذلك استجابة لارتفاع معدلات الجريمة مما يفرض مزيداً من الأعباء على نظام العدالة الجنائية الرسمي كما أنه استجابة لنمو متزايد في عدد وحجم الاحتجاجات والقلاقل الاجتماعية في الصين. كما لوحظ أيضاً أن التوسع التدريجي في حقوق المدعى عليهم في نظام العدالة الجنائية الرسمي

[35] المرجع نفسه:
Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29): Report of the Director-General,
وثيقة مجلس الإدارة GB.291/5/2، الدورة ٢٩١، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤، الفقرتان ١١ و١٢.

[36] المرجع نفسه:
Developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29),
وثيقة مجلس الإدارة GB.289/8، الدورة ٢٨٩، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٤، الفقرة ١٠.

[37] المرجع نفسه:

Special sitting to examine developments concerning the question of the observance by the Government of Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), in *Record of Proceedings*, International Labour Conference, 91st Session, Geneva, 2003.

[38] أنظر *وقف العمل الجبري*، مرجع سابق، الصفحات ٧٠-٧٢ للإطلاع على وصف مفصل لهذا النظام. وهذا النظام هو تدبير إداري تفرضه لجان إدارية تهيمن عليها هيئات الأمن العام على أشخاص يقترفون أفعالاً لا تعتبر خطيرة إلى حد كاف ليعاقب عليها جنائياً ولكنها أخطر من أن تعالج من خلال العقوبات الإدارية الاعتيادية. ويتسم هذا النظام بغياب العملية القضائية وقسوة العقوبة التي تصل إلى ثلاث سنوات من الاحتجاز وغموض نطاق الجنايات التي يشملها النظام.

يشجع الشرطة على الاعتماد بشدة أكثر على إمكانية الاحتجاز الإداري[٣٩].

١١٢. وقد كان إصلاح نظام إعادة التأهيل من خلال العمل قيد نقاش فعال في الصين أثناء الفترة المستعرضة. فقد طعن فيه رجال قانون صينيون فضلاً عن مراقبين دوليين بوصفه يناقض القوانين الوطنية الأخرى المعتمدة في السنوات الأخيرة. وفي آذار/ مارس ٢٠٠٤ عدلت الصين دستورها اعترافاً بأن الدولة تحترم وتحمي حقوق الإنسان. وفي الوقت ذاته رفعت عريضة من الكونجرس تطعن في شرعية هذا النظام إلى اللجنة الدائمة للمجلس الشعبي الوطني الذي أدرج إصلاح هذا النظام ضمن الخطة التشريعية خماسية السنوات. وأنشئ فريق عمل خاص لتصميم نظام بديل للتأديب في إطار المجتمع.

١١٣. ومنذ أوائل عام ٢٠٠٣، كانت منظمة العمل الدولية تقدم المساعدة في سبيل إصلاح هذا النظام وذلك من خلال حلقات دراسية تقنية في الصين وجولات دراسية في الخارج[٤٠].

العمل الجبري والعمل في السجون

١١٤. ركز التقرير العالمي السابق عن العمل الجبري على القضايا التي انبثقت من الحوار الذي جرى بين بعض الدول الأعضاء والهيئات الإشرافية في منظمة العمل الدولية - وتحديداً مبدأ استئصال العمل الجبري من السجون الخاصة أو العمل الجبري الذي يقوم به السجناء الذين يوضعون تحت تصرف الشركات الخاصة. ولعل من المفيد أيضاً النظر إلى بعض القضايا الأوسع نطاقاً. فما هو التوافق الموجود في الآراء بالنسبة للأغراض الرئيسية من العمل في السجون اليوم؟ وإلى أي حد يمكن بل ينبغي اتخاذ التدابير لحماية جميع السجناء من أوضاع العمل الجبري الزائدة عن حدها؟ وما عساه أن يكون دور عمليات تفتيش العمل، سواء من جانب مفتشي العمل أو منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، في العمل معاً مع سلطات السجون نحو تحقيق هذه الغاية؟

١١٥. إن حرية الاختيار مسألة معقدة بالنسبة للسجناء. إذ من المفترض عموماً أن يقوم السجناء بالعمل مع بعض الاستثناءات. كما يمكن القول إن الأشخاص المحتجزين الذين لم يصدر حكم بحقهم بعد، ينبغي أن يكون لهم الحق (وليس الالتزام) في العمل بقدر ما يكون ذلك ممكناً عملياً[٤١]. أما المعايير الدنيا للحماية الاجتماعية فهي مسألة أخرى. فالضمير الإنساني المعاصر لا يتقبل وضعاً يكبل فيه السجناء معاً لفترات مطولة من الزمن لأداء أعمال شاقة تكفيراً عن جريمة. وفي غالبية تيار التفكير الجنائي المعاصر يعتبر العمل جزءاً من نظام السجن الإجمالي الذي يصبو إلى إعادة تأهيل الجناة وإعدادهم في الوقت الملائم للعودة إلى الاندماج في الحياة كمواطنين أحرار.

١١٦. ومن المستغرب قلة الاهتمام الذي أولي عالمياً فيما يتعلق بكيفية تطبيق مبدأ استئصال العمل الجبري بالنسبة للسجناء المدانين وغيرهم من الأشخاص المحتجزين. وتنص صكوك منظمة العمل الدولية على استثناءات بالنسبة لحظر فرض العمل الجبري، ومنها مثلاً حالة السجناء الذين يكون قد صدر بحقهم حكم على النحو الواجب من قبل محكمة قضائية. أما الأشخاص في حالة الاحتجاز الإداري فإنهم معفيون من العمل الجبري أو الإلزامي، وهنالك ضمانات محددة لحماية السجناء الموضوعين في عهدة أفراد أو شركات أو جمعيات من الخاصة، بمن فيهم أولئك المحتجزون في سجون خاصة. ومع ذلك فمن أصل نحو ٨ ملايين من السجناء المعترف بهم عالمياً - فيما عدا أولئك المحتجزين إدارياً أو في شكل آخر من أشكال الاحتجاز - هناك نحو ١٥٠٠٠٠ فقط في السجون الخاصة ولا تتوفر أي إحصاءات فيما يتعلق بأولئك الذين قد يعملون لدى أصحاب عمل في القطاع الخاص. وماذا عن الباقين؟ وإلى أي مدى تعتبر ظروف عمل جميع السجناء، سواء كانوا يعملون للمصالح الخاصة أو العامة، من الشواغل المشروعة لدى المنظمة وهيئاتها المكونة؟

١١٧. وتحفيزاً للتفكير البّناء بشأن هذه المسائل استضافت المنظمة في تموز/ يوليه ٢٠٠٤ مشاورة تقنية صغيرة بشأن أبعاد العمل الجبري للعمل الذي يمارس في السجون. وتدارس المشاركون بعض الشواغل الرئيسية من قبيل: الأغراض التي يهدف إليها العمل في السجن، والعلاقة بين المبادئ القانونية الدولية والعمل في السجون، وتوفير الحد الأدنى من الضمانات للسجناء، والنهج فيما يتعلق بالرقابة والإشراف، ودور منظمة العمل الدولية في توفير الإرشاد بشأن هذه المسائل. ويأتي ذكر الدور المحتمل للمنظمة في الجزء الثالث في سياق خطة العمل المقترحة مستقبلاً بشأن العمل الجبري. وفيما يلي عرض موجز للنقاط البارزة الأخرى في هذه المشاورة.

الأغراض الرئيسية من العمل في السجون

١١٨. يبدو من المسلم به أن العمل يشكل جزءاً هاماً من نظام السجن وينبغي أن يعود بالفائدة على السجناء بدلاً من أن يكون عقوبة في طابعه. وهو مجرد جانب واحد من الجوانب الأوسع في نظام السجن الذي قد يبدو فيه الموضوع الأساسي هو ضمان الأمن وفي الوقت ذاته ضمان حماية السجناء.

١١٩. ورهناً ببعض الظروف، هنالك دلائل قوية تشير إلى أن العديد من السجناء يتحمسون للعمل. فالعمل يشكل راحة من الخمول الذي كثيراً ما يعتبر واحداً من أهم المشاكل المنفردة في السجون. وكثيراً ما تعزى الاضطرابات التي تحدث في السجون إلى عدم توفر فرص العمل الملائمة. وقد فاقم من حدة هذه المشاكل الزيادة التي شوهدت مؤخراً في معدلات الحبس في بعض البلدان مما يشير إلى احتمال ندرة الأعمال التي يمكن للمسجونين القيام بها. وفي أسوأ الافتراضات، قد يكون العمل في السجن رتيباً ومملاً وقد يبدو حقاً في نظر السجناء أنفسهم كجزء من العقاب. وكبديل لذلك يمكن أن يشمل العمل مهاماً أكثر تعقيداً تلبية لطلب المتعاقدين الخارجيين كما يمكنه أن يلعب دوراً هاماً في تيسير إعادة التأهيل بعد الخروج من السجن. ولكن ثمة مشكلة شائعة وهي أن العمل والتدريب المهني في السجون لا يتواءمان عموماً مع الفرص المتاحة في سوق العمل الخارجية. ورغم ضرورة أن يكون للعمل غاية مهنية فإن من السذاجة أن نتصور أن سجيناً ما بإمكانه الحصول على عمل اعتماداً على هذه المهارات المحددة بعد أن يطلق سراحه. والتحدي الذي تواجهه إدارة السجون هو الحرص

[39] اللجنة التنفيذية للكونجرس لشؤون الصين: *التقرير السنوي ٢٠٠٤*، (واشنطن العاصمة، مكتب الطباعة لدى حكومة الولايات المتحدة، ٥ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٤)، (الصفحة ١٧).

[40] أنظر الجزء الثالث لمزيد من التفصيل.

[41] في بعض الكانتونات السويسرية مثلاً يمكن لشخص موقوف رهن التحقيق أن يختار الذهاب إلى سجن للمحكوم عليهم ومن ثم التمكن من العمل.

على أن يكتسب السجناء مهارات قابلة للنقل بحيث يمكنهم التنافس على قدم المساواة مع الأيدي العاملة الحرة بعد إطلاق سراحهم.

١٢٠. وهنالك تنازع مستمر فيما يتعلق بمدى العمل الذي يتعين على السجناء القيام به، ليس فقط كجزء من إعادة تأهيلهم وإنما لأغراض اقتصادية أيضاً. وفي عدة بلدان حيث كان التأكيد قوياً على فعالية تكلفة الإصلاحات الجنائية، اعتبر العمل في السجن كجزء من تكاليف الاحتجاز فيه.

الحد الأدنى من معايير حماية السجناء

١٢١. تتناول منظمة العمل الدولية جوانب العمل في السجن في الاتفاقية رقم ٢٩. بيد أن هذا الصك لم يكن الغرض منه أن يتناول العمل في السجن على نحو شامل. وإذ تحظر الاتفاقية العمل الجبري في السجن لغرض الاستفادة الخاصة فإنها لا تتضمن أحكاماً بشأن العمل في المؤسسات التي تديرها الدولة بل إنها تستثني حق الدولة في فرض العمل الجبري من أحكامها. وهنالك صكوك أخرى في القانون الدولي (ذات طابع غير ملزم إجمالاً) تتناول الشواغل العامة للعمل في السجون على نحو أكثر مباشرة[٤٢].

١٢٢. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في ضمان المعايير الدنيا المتسقة مع الكرامة الإنسانية لجميع السجناء في العمل وحمايتهم من الاستغلال الاقتصادي. وهذا يشمل على الأقل المعايير الدنيا فيما يتعلق بالأجور والسلامة والصحة والتثقيف بخصوص حقوق العمال. ولعل شعار "العمل اللائق للسجناء" يمثل نقطة انطلاق في هذا الصدد. ولكن من غير الممكن بالطبع تعريف هذا المفهوم على غرار تعريفه للعمال في السوق الحرة. إذ لا يمكن مطلقاً وصف العمل في السجون مثلاً على أنه حر أو طوعي تماماً. ولعل من الأفضل الحديث عن "قبول مقيد" يتعين على السجناء في إطاره الاضطلاع بشكل من أشكال النشاط شرط أن تكون لديهم إمكانية الاختيار أو التفاوض بشأن طائفة من الأنشطة بما فيها التعلم أو الدورات التدريبية لاكتساب المهارات أو العمل.

١٢٣. ومن الضروري أن توضع شروط العمل وكذلك الإجراءات التنفيذية المنبثقة عن السياسة بشأنها في سياق وطني. ففي العديد من البلدان النامية يتعين على السجناء العمل لضمان احتياجاتهم الأساسية. وبما أن ظروف المعيشة غالباً ما تكون عند مستوى الكفاف فإن الحافز الرئيسي للعمل لدى السجناء، في الأعمال الزراعية في غالب الأحيان، هو تلبية احتياجاتهم الفورية من الكفاف. أما في البلدان الصناعية الميسورة - حيث يتعين على الدولة توفير المأكل والملبس وبعض أسباب الراحة كالتدفئة للسجناء - فإن المسائل قد تكون مختلفة.

١٢٤. ومن القضايا الرئيسية تقرير مستوى الأجور والإعانات الاجتماعية. فقد أجرت إدارات السجن في فرنسا منذ أواخر الثمانينات مفاوضات مع المتعاقدين الخاصين بشأن ترتيبات العمل بالنسبة للسجناء وذلك على أساس الحد الأدنى للأجور. ويقدر الآن بأن السجناء في فرنسا يتمتعون بأعلى نسبة من الإنتاجية في أوروبا بالمقارنة بالمستويات المقابلة في السوق الحرة. وتساهم الشركات الخاصة والسجناء على السواء في دفع مستحقات الضمان الاجتماعي، بما في ذلك إعانات الصحة والأمومة واشتراكات المعاش التقاعدي وتعويضات الحوادث في مكان العمل.

نهج الرقابة والإشراف

١٢٥. لا حاجة إلى التأكيد على أهمية مراقبة نظام عمل السجناء سواء كان ذلك في المؤسسات العامة أم الخاصة. ويعتمد طابع ودرجة الإشراف غالباً على موقع السجن ونوع العمل ودرجة متطلبات الأمن المرتبطة بكل فئة من السجناء. فنظام التفتيش في استراليا مثلاً يعمل بصفة مستقلة وهو مسؤول مباشرة أمام البرلمان. ويضع نموذج التفتيش معايير ناظمة تعتمد على اتفاقيات منظمة العمل الدولية بالإضافة إلى غيرها من الأنظمة الدولية وقانون الدعوى. وهو يشمل المعايير البيئية ومعايير السلامة والصحة عملياً وقضايا عدم التمييز. ومن المزايا الفريدة في نظام السجون الإنكليزي[٤٣]، هو أمين المظالم لشؤون السجون والمراقبة بحيث يحق للسجين أن يقدم تظلماً ضد مصلحة السجن أمام أمين المظالم.

١٢٦. وفي العديد من البلدان ليس هنالك من فارق حقيقي بين الترتيبات الإشرافية فيما يتعلق بالسجون، سواء كانت عامة أو خاصة. ففي المملكة المتحدة مثلاً يتعين على حراس السجن الذين يعملون في سجون خاصة أن يكونوا مرخصين لدى السلطات العامة. ولكن في بعض الحالات لا تمارس الدولة كثيراً من السلطة على إدارة السجون الخاصة. وعندما يتناول الأمر على الأخص الحالات التي يعمل فيها السجناء بمثابة متدربين في ورشات العمل الخاصة خارج السجن لا يكون هنالك في الغالب أي إشراف من باب الرقابة. وإذا كانت سلطات السجون تميل إلى التأكيد على أن العمل ما هو إلا جانب من جوانب نظام السجن ومن خدمات التفتيش فيه فهنالك مجال لخدمات تفتيش العمل لتوفير التدريب وللتعاون مع سلطات السجن في مسائل تتصل حصراً بنظام العمل.

قضايا تهم القطاع الخاص

١٢٧. هنالك مسألتان رئيسيتان فيما يتعلق بمشاركة القطاع الخاص، الأولى هي توفير الدعم لعملية انتقال السجون إلى القطاع الخاص، والثانية هي الدور الذي يمكن للقطاع الخاص أن يؤديه في توفير العمالة والتدريب على اكتساب المهارات لجميع السجناء.

١٢٨. وكثيراً ما قيل إن عملية انتقال السجون إلى القطاع الخاص عملية من المرجح أن تستمر وتتعزز كجزء من الاقتصاد السياسي للزمن الحديث. فعندما تزايد بشدة مجموع عدد السجناء في بعض البلدان لجأ القطاع الخاص في الغالب إلى استثمار رأس المال لبناء المزيد من مرافق السجون. وهنالك على ما يبدو آراء متفاوتة بشأن ما إذا كان هذا الاتجاه مستحسناً أم لا. ففي ألمانيا مثلاً صدر قرار في عام ١٩٩٨ عن المحكمة الدستورية الاتحادية بشأن دفع الأجور للسجناء، مؤكداً على أن بعض الوظائف الأساسية لا بد وأن تنفذ تحت مسؤولية سلطات السجون وتحت إشراف القطاع

[42] مثال ذلك القواعد الدنيا الموحدة لمعاملة السجناء التي اعتمدها المؤتمر الأول للأمم المتحدة بشأن منع الجريمة ومعاملة المجرمين، المعقود في جنيف في عام ١٩٥٥، والتي أقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره 663 C (XXIV) بتاريخ ٣١ تموز/ يوليه ١٩٥٧، وقراره 2076 (LXII) بتاريخ ١٣ أيار/ مايو ١٩٧٧. ومن الصكوك الإقليمية التي تسترعي بعض الاهتمام هناك قواعد السجن الأوروبية، التوصية رقم R (87) 3، التي اعتمدتها لجنة الوزراء.

[43] إشارة هنا إلى إنكلترا وويلز لأن أنظمة السجون تختلف من مكان إلى آخر في المملكة المتحدة.

العام[٤٤]. ولكن محور القضية في النقاش الدائر حول السجون والعمل في السجون اليوم لا يتناول مزايا أو مساوئ نقل الخدمات العامة إلى القطاع الخاص - وهي مسألة تتجاوز نطاق التقرير الحالي - وإنما يتناول مسألة توفير الحد الأدنى من الضمانات للأشخاص المحتجزين في جميع أشكال مؤسسات السجن.

١٢٩. وبالنسبة للمسألة الثانية، أعرب عن بواعث قلق من جانب كل من ممثلي العمال وممثلي أصحاب العمل على حد سواء. ويدافع ممثلو العمال بشدة عن وجهة النظر القائلة بأن الكيانات الخاصة ينبغي ألا تستغل العمل في السجون ما لم يكن ذلك مستمداً من عمل لائق يؤدى وفق شروط تماثل شروط علاقة العمل الحرة ودون إغفال مصطنع لتكاليف الأجور. ويشير ممثلو أصحاب العمل إلى الصعوبات الكبيرة في تقرير الأجر العادل للسجناء عندما تكون التكاليف الفعلية لتوفير التدريب أو إقامة معايير الصحة والسلامة للسجناء أعلى من تكاليف توفير هذه الخدمات في السوق الحرة. كما يخشى من أن يكون متوسط إنتاجية السجناء منخفضاً نسبياً.

١٣٠. وثمة شاغل آخر معقول لدى العديد من الشركات الخاصة وهو تأثير البضائع المصنوعة في السجن على سمعة المنشأة. وقد تبين في بعض الحالات أن الشفافية في وسم البضائع المصنوعة في السجون تؤثر على قرار المستهلك[٤٥]. ولكن الشركات قد تواجه طائفة من الأسئلة يتوفر عنها قدر محدود من المعلومات. إذ كثيراً ما يصعب أن يتحدد على وجه الدقة طبيعة العمل ومعايير السلامة والصحة العملية ومستويات الأجور أو الطابع الطوعي للعمل. ومثل هذه المشاكل بالنسبة لسلسة التوريد كثيراً ما تثبط رغبة الشركات في التزود بالبضائع من السجون. ومن الحلول الممكنة تشجيع السجون على تزويد الجمهور بمعلومات من خلال مواقع الشبكة العالمية تشتمل مثلاً على وصف المعايير التي تراعى في السجون ومستوى التدريب المهني الذي يقدم إلى السجناء.

الحاجة إلى إجراء البحوث وتوفير المعلومات

١٣١. وأهم ما في الأمر أن اجتماع المنظمة كشف عن الحاجة إلى مزيد من المعلومات الموثوقة التي يمكن الاعتماد عليها في إسداء المشورة التقنية وتعليمات السياسة العامة. وجرى تشجيع منظمة العمل الدولية على الاضطلاع ببرنامج للبحوث يتناول، فيما يتناول، الحجم والأبعاد الاقتصادية للعمل في السجون وتأثير مختلف أنماط العمل على رفاهية العمال ومهاراتهم والمدلول الواقعي لمسألة القبول والحقيقة الواقعة لظروف العمل والممارسة الحسنة في العمل الذي يتم في سجون القطاع الخاص والممارسة السيئة المقترنة باستغلال العمل الجبري في السجون وكذلك بشأن عناصر نموذج عادل ومقبول للعمل في السجون. وهذه المقترحات مطروحة في خطة العمل الواردة في الجزء الثالث.

[44] انظر: BverfG, 2 BvR 441/90 of 1 July 1998.

[45] على سبيل المثال تقوم المؤسسات الجنائية في عدد من الولايات الاتحادية في ألمانيا بتسويق الصناعات اليدوية التي تصنع في ورشات السجون وفي إطار برامج التدريب موسومة بعلامة "هيفتلنغ". كما تسوق منتجات مختلفة من الملابس إلى المناشف المنزلية موسومة بعبارة "صنع في السجن". وتوزع عوائد المبيعات بين السجناء وخدمات السجن والحكومة ومؤسسة هيفتلنغ لتغطية تكاليف التسويق والتوزيع.

٤- الفقر والتمييز والعمل الجبري

١٣٢. يقال أحياناً إن الفقر هو واحد من الأسباب الرئيسية لترتيبات العمل بالإكراه وأنه لا يمكن التغلب على العمل الجبري إلا باستئصال شأفة الفقر عموماً. والمفارقة مع ذلك هي أن الفقر والفقر المدقع قد يكونان أيضاً حصيلة مباشرة لممارسات العمل الجبري. فقد يضطر أفقر الناس في المجتمع وأكثرهم تعرضاً للفقر إلى العمل ويستدرجون إلى الاقتراض ثم يجدون أن من المستحيل عليهم أو حتى على أولادهم التمكن من سداد الدين رغم ما يبذلونه من ساعات طويلة في العمل الشاق. وهكذا يقعون في شرك دوامة الفقر التي لا يجدون لأنفسهم منها مخرجاً.

١٣٣. وفي بعض الحالات قد يكون استمرار العمل الجبري اليوم نتيجة أنماط قديمة جداً من التمييز ضد بعض الأقليات العرقية والطائفية. ففي آسيا يلاحظ أن العمل سداداً لدين كان ولا يزال ينتشر ويتفاقم بصفة خاصة بين الطوائف والقبائل المصنفة في الهند، وبين أقليات الشعوب الأصلية في غرب نيبال، وبين غير المسلمين في باكستان. وفي أنحاء شتى من أفريقيا تشتد مشكلة العمل الجبري والممارسات المعاصرة الشبيهة بالرق في تلك البلدان التي يرجع فيها تاريخ الرق إلى عهد قريب وحيث يبلغ عن استمرار أنماط التمييز ضد الأشخاص المنحدرين من الرقيق. وفي أمريكا اللاتينية، يلاحظ اليوم كما لوحظ منذ قرون أن الشعوب الأصلية هي في مقدمة ضحايا العمل الجبري. وتبدو هذه الظاهرة أحياناً بين مجموعات أصلية من السكان الذين يعيشون في مناطق كانت حتى عهد قريب مناطق معزولة وحيث شجع الاستيطان حديث العهد نسبياً زيادة الطلب على اليد العاملة الرخيصة وحيث يكاد لا يكون للدولة من وجود لتوفير الحماية من العمل الجبري. وفي أحيان أخرى يفرض العمل الجبري على الشعوب الأصلية التي اندمجت منذ وقت طويل في الاقتصاد الوطني والمجتمع ولكنها ما زالت في وضع مستضعف جداً إزاء بقية السكان.

١٣٤. وفي جميع هذه الأقاليم وضعت إصلاحات اجتماعية موضع التنفيذ على امتداد النصف الثاني من القرن الماضي وذلك لاستئصال ترتيبات العمل الاستعبادي بما في ذلك القنانة والعمل بدون أجر في النظم الزراعية التقليدية. وقد استعرضت هذه الإصلاحات بقدر من الإسهاب في التقرير العالمي الأول عن العمل الجبري. وتمكنت إصلاحات حيازة الأراضي واستئجارها في آسيا وفي أمريكا اللاتينية على ما يبدو من استئصال القسط الأكبر من القنانة الريفية التي طالما انتشرت في تلك الأقاليم حتى الخمسينات من القرن الماضي.

١٣٥. وفي الوقت ذاته فإن هذه الإصلاحات في حيازة واستئجار الأراضي إلى جانب توسيع نطاق أحكام قانون العمل لتشمل المناطق الريفية لم تمنع نشوء أنماط أو مظاهر جديدة من العمل الجبري. وعلاوة على ذلك، فإن من أهم ملامح الإكراه المعاصر هو أن الضحايا كثيراً ما يقعون فريسة أوضاع العمل الجبري من خلال الاستدانة. وهنالك ملامح مشتركة أخرى أيضاً إذ يبدو أن النساء، ولا سيّما الشابات بل والفتيات، يقعن أكثر فأكثر ضحية العمل الجبري في بلدان العالم النامي. بالإضافة إلى ذلك فإن العمل الجبري، سواء داخل بلدان منشأ ضحايا هذه الممارسة أو خارجها، يميل إلى التأثير بشكل غير متناسب على أولئك الذين يسعون إلى كسب معيشتهم بعيداً عن مجتمعاتهم الأصلية. وقد يكون من هؤلاء الضحايا عمال زراعيون موسميون ينقلون عبر مئات أو آلاف الأميال داخل بلدانهم للعمل في الحصاد ربما لفترة قصيرة من الزمن. وكذلك الأمر تؤثر التعبئة القسرية وعبودية الدين على المهاجرين الذين ينتقلون من الولايات الهندية الأفقر مثل ولاية بيهار لممارسة الزراعة التجارية في ولاية بنجاب الأيسر حالاً، كما تؤثر على العمال من الشعوب الأصلية الذين ينتقلون من أقاليم المرتفعات الفقيرة إلى المناطق الجديدة للزراعة التجارية في أمريكا اللاتينية. وقد لوحظت أنماط مماثلة في بلدان جنوبي أفريقيا تناولت أحياناً في هذه الحالة الهجرة عبر الحدود.

١٣٦. كما لوحظت ممارسة العمل الجبري أيضاً في المناطق الحضرية والمحيطة بالحضر، وكثيراً ما يكون ذلك في المنشآت الأصغر نسبياً في الاقتصاد المستتر غير المنظم ولكنه يلاحظ أيضاً في بعض المنشآت الكبرى. ومن ملامح اتجاهات العمل سداداً لدين الحديثة في جنوب آسيا تزايد وقوع هذه الظاهرة في طائفة واسعة من الصناعات تتجاوز القطاع الزراعي. ويفيد قدر متزايد من التقارير عن ممارسات العمل الجبري في مصانع التجميع داخل مناطق تجهيز الصادرات. وغالباً ما تنطوي هذه الممارسات، تحت التهديد بعقوبة الفصل مثلاً، على اشتراط العمل ساعات إضافية إجبارية دون أجر إضافي. وفي البلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية تفيد بعض التقارير بأن العمال الذين غادروا مؤسسات الدولة سابقاً يخضعون لممارسات قسرية في التعيين والتوظيف في القطاع الخاص الناشئ.

١٣٧. ويحتاج الأمر إلى فهم تعدد طبيعة العمل الجبري في البلدان النامية إلى أقصى حد ممكن وذلك من أجل وضع الحلول الملائمة. فمن جهة أولى يعني استئصال العمل الجبري تحطيم روابط القنانة التي تمنع الناس من كسب الأجور لقاء عملهم ومن المشاركة بشكل آخر في اقتصاد السوق الحديث. ولكنه يعني من جهة أخرى إقامة نظم الحماية الاجتماعية وذلك لتهدئة قوى السوق التي تدفع الناس، ومعظمهم من سكان الريف السابقين الذين اقتلعوا من أرضهم، إلى أوضاع جديدة من العمل الجبري في المناطق الحضرية. فالمسألة إذاً مسألة سوق عمل إلى حد كبير وهي تتطلب عناية فائقة في اعتماد وإنفاذ قوانين عمل فعّالة.

١٣٨. وأخيراً، يحتاج الأمر إلى تناول موضوع المسؤولية الفردية والمسؤولية الاجتماعية. ومما يدعو للأسف أن السلطات المحلية أو الوطنية بالذات تستفيد أحياناً من العمل الجبري الذي يفرض على سكان القرى والفلاحين الفقراء. وقد سبقت الإشارة إلى الحالة المتطرفة في ميانمار حيث تسمح سياسات الدولة للسلطات المحلية بتسخير الفقراء في العمل الجبري. وهنالك العديد من الحالات شبه المجهولة في شتى أنحاء العالم حيث تسهل هياكل السلطة المحلية مثل هذا الاستغلال. فالمسؤولون الحكوميون ورجال القضاء ورجال الشرطة، الذين يعملون بالتواطؤ مع المتنفذين المحليين، قد يكون لهم جميعاً مصلحة في بقاء ممارسات العمل الجبري التي تديم الفقر المدقع.

١٣٩. ولا جدال في أهمية التصدي لشواغل العمل الجبري والعمل سداداً لدين في استراتيجيات وبرامج الحد من الفقر، وخصوصاً عندما تتبين بوضوح العلاقة القائمة بين الفقر المدقع وممارسة العمل الجبري. فورقات استراتيجية الحد من الفقر في كل من نيبال وباكستان مثلاً تبرز أولوية مسألة العمل سداداً لدين. ومن شأن القضاء على العمل الجبري أيضاً تيسير بلوغ الأهداف المحددة في إطار الأهداف الإنمائية للألفية التي وضعتها الأمم المتحدة.

١٤٠. ويتناول هذا الفصل بالمناقشة بعض القضايا الرئيسية التي لا بد من التصدي لها إذا كان المطلوب جعل استئصال العمل الجبري في صميم برامج الحد من الفقر. وهو يقيّم قاعدة المعارف التي تراكمت طوال الفترة إلى جانب بعض التدابير في مجالي القانون والسياسة والتي اتخذتها الحكومات الوطنية أو غيرها من الجهات الفاعلة المعنية.

العمل سداداً لدين في جنوب آسيا

التركيب الاجتماعي للعاملين سداداً لدين والخصائص الإجمالية للفقر

١٤١. من المفيد أن يبدأ التحليل بالعمل سداداً لدين في آسيا نظراً لضخامة أعداد الفقراء المتأثرين بهذه الظاهرة وكذلك نظراً لوضوح الروابط بين العمل الجبري وأنماط التمييز الراسخة منذ عهد طويل. ففي الهند مثلاً تشير الدلائل من عدة ولايات إلى أن ضحايا العمل سداداً لدين في مجالات الزراعة وصناعة الطوب والتعدين وغيرها من القطاعات ينتمون في غالبيتهم الساحقة إلى الطوائف والقبائل المصنفة. وفي نيبال ينتمي ضحايا نظام "كمايا" للعمل سداداً لدين في المناطق الغربية من البلاد في الدرجة الرئيسية إلى شعوب تارو الأصلية. وفي باكستان تبين من دراسة استقصائية حديثة العهد لمن حرر من العاملين سداداً لدين أن غالبية أولئك الذين عانوا من أشد ظروف الاستغلال قسوة ينتمون إما إلى أدنى الطوائف منزلة أو إلى أقليات دينية[٤٦]. وهذا يتفق مع استنتاجات أخرى تفيد أن أقسى أشكال الاستغلال الريفي يحدث في منطقة مروية كثيفة السكان إلى الشرق من مدينة حيدر آباد حيث هنالك أقلية لا بأس بها من الهندوس وطائفة من أصحاب الأراضي الأثرياء، ولكن من المستبعد حدوث ممارسة العمل سداداً لدين في المناطق التي يسهل الوصول إليها، وكذلك بين السكان المسلمين في مقاطعة السند العليا حيث تحمي التقاليد القبلية والعشائرية المجموعات المستضعفة من الناس[٤٧].

١٤٢. وعلاقة التلازم بين الفقر والعمل سداداً لدين علاقة قوية. وليس هنالك من شك في أن العاملين سداداً لدين هم من بين الفقراء في جنوب آسيا البالغ عددهم ٥٢٢ مليون نسمة[٤٨]. وهنالك اتفاق واسع في الآراء في الكتابات الأكاديمية تشير إلى أن العمال كثيراً ما يدخلون في عقود العمل سداداً لدين تجنباً للفقر المدقع أو المجاعة. وتشير بيانات منظمة العمل الدولية إلى أن العاملين سداداً لدين يبقون أيضاً في دائرة الفقر طوال فترة تعاقدهم لسداد الدين.

أنماط العمل سداداً لدين: تطورات حديثة

١٤٣. لم تشهد الهند، وهذا أمر مؤسف، إلا عدداً محدوداً من الدراسات الاستقصائية المتعمقة والمحددة القطاع في السنوات الأخيرة. وفي عدد من الولايات الهندية تزايد اعتماد أفقر السكان الريفيين على العمل بأجر، وأصبحوا بصفة خاصة عرضة لعبودية العمل من جراء الاستدانة. وتعتبر البنجاب من أكثر المناطق الزراعية تطوراً في الهند. ولكن أعداداً متزايدة من العمال المهاجرين المستعبدين بالدين الذين يستقدمون عن طريق الوكلاء في ولاية بهار بدأت تحل محل العمال المحليين، بمن فيهم أولئك من الطوائف المصنفة الذين زادت طموحاتهم نتيجة لارتفاع مستويات التعليم. ومع أن هذا الشكل الخاص من أشكال العبودية كان آخذاً في الانخفاض قبل عقد من السنين فقد رفعت مؤخراً شكاوى إلى اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان من صفوف العمال المهاجرين والمحليين على السواء[٤٩]. وفيما عدا القطاع الزراعي لوحظ تزايد ظاهرة العمل سداداً لدين في صناعات من قبيل التعدين وصنع الطوب وتجهيز الأسماك وقطع الأحجار الكريمة وحياكة السجاد وبعض الصناعات الخطرة كالدباغة وإنتاج الأسهم النارية.

١٤٤. وفي صناعة الطوب، تشير الدلائل من عدة ولايات إلى أن الضحايا ينتمون أساساً إلى الطوائف والقبائل المصنفة. وتجري عملية التوظيف من خلال وسطاء يمنحون سلفاً بينما يتلقى متعاقدو توريد الأيدي العاملة عمولة من خلال خصم غير رسمي من الأجور. ويتلقى العمال جزءاً من أجورهم أسبوعياً أو شهرياً على أساس تسوية الباقي في نهاية الموسم. وهذا ما يقيد العامل وأسرته إلى قمين الطوب أثناء الموسم كما أن السلف المرّحلة من موسم لآخر تبقي على العمال في مكانهم. وساعات العمل طويلة أما الأجور فهي دون الحد الأدنى القانوني. وكثيراً ما يمارس الإكراه لفرض الانضباط على العمال وللحد من التظلم من مخالفات العقد المتكررة. وقامت الشرطة مؤخراً بتحرير سبعة وأربعين عاملاً من قمين طوب في مقاطعة موجا في البنجاب. وأفادوا جميعهم أنهم لم يتلقوا أجورهم عن الأشهر الأربعة الماضية ولم يكن يسمح لهم بمغادرة القمين. وقد نفذت الشرطة عملية المداهمة بناء على شكوى مكتوبة تقدم بها عاملان إلى المحكمة العليا في البنجاب وهاريانا[٥٠]. وفي ولاية تاميل نادو أمكن تحرير ٤٧ عاملاً من العاملين سداداً لدين من قمينين من قمائن الطوب في مقاطعة كانشي بورام في عام ٢٠٠٣. كما كشف النقاب عن عدة حالات خطيرة في أوتاربراديش[٥١]. وفي شكوى أخرى قيل أن ٥٠ عاملاً

[46] أنظر:
Human Rights Commission of Pakistan (HRCP): *Abolition of bonded labour: The testimony of freed "haris"* (Lahore, undated).

[47] أنظر:
K. Lieten; J. Breman: "A pro-poor development project in rural Pakistan: An academic analysis and a non-intervention", in *Journal of Agrarian Change* (Oxford), Vol. 2, No. 3, July 2002, pp. 331-355.

[48] تقدير عدد الفقراء مقتطف من البنك الدولي: *تقرير عن التنمية في العالم ٢٠٠٠-٢٠٠١: شن هجوم على الفقر* (نيويورك، إكسفورد يونيفرستي برس، ٢٠٠١)، صفحة ٢١.

[49] أنظر:
M. Singh: "Bonded migrant labour in Punjab agriculture", in *Economic and Political Weekly* (Mumbai), 15 March 1997.
وقد سلطت الأضواء على مشكلة العبودية بين العمال المهاجرين في بنجاب في عدة تقارير وشكاوى تقدم بها جاي سنج من مجموعة المتطوعين من أجل العدالة الاجتماعية. أنظر:
J. Singh: "Incidence and magnitude of bonded labour in Punjab", in K. Gopal Iyer (ed.) and NHRC: *Migrant labour and human rights in India* (New Delhi, Kanishka Publishers, 2003).

[50] أنظر: "Bonded labourer freed in Punjab", in *Sify News*, 11 Feb. 2004, at Sify.com.

[51] كان تسعة من المسلمين بين ٢٠ من العاملين سداداً لدين أنقذوا من قمين للطوب في غازي آباد (اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، الحالة رقم ٢٠٠٢/٢٤/١١٢-٢٠٠٣). وكان العمال قد استدرجوا من مقاطعتهم واسمها "باجبات" للعمل في قمين لصنع الطوب وأعطي كل منهم ٢٠٠٠ روبية سلفة. وعندما بدءوا العمل دفع لهم أقل من نصف الأجور الموعودة وكان هنالك خفراء مسلحون لتقييد حركتهم وقد حرموا من الأجر كلياً لأكثر من شهر. وعندما احتجوا على ذلك تعرضوا للضرب وللتهديد بإلقائهم في فرن القمين. وتقوم اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان بتتبع عملية إعادة تأهيل العمال.

الإطار ٢-١ نوع الجنس والعمل سداداً لدين

قلما أولي الاهتمام تاريخياً للمشكلات الخاصة التي تواجهها النساء والفتيات في أوضاع العمل سداداً لدين. وهذا تعبير عن وضع التبعية الإجمالي الذي هو من نصيبهن في المجتمعات التي يترأسها الرجل في جنوب آسيا - حيث الظروف معاكسة للنساء الفقيرات بمقدار ثلاثة أضعاف وذلك بحكم جنسهن وبحكم انتمائهن إلى الطبقات الدنيا وغيرها من المجموعات ذات الوضع الأدنى وبحكم وقوعهن في عبودية الدين أو غير ذلك من ترتيبات العمل الاستغلالي. وبصرف النظر عما إذا كان ضلوعهن في العمل لسداد الدين مباشراً أو غير مباشر فإن معاناة النساء مفرطة مقارنة بمعاناة الرجال. والعبودية غير المباشرة خاصة مميزة للترتيبات التقليدية في القطاع الزراعي وكذلك في قمائن صناعة الطوب، حيث يجري تكليف النساء (والأطفال) بالعمل من جانب رب الأسرة ولا يعترف بهن كعاملات في حد ذاتهن. ويتعرضن لأعباء ثقيلة في العمل وكثيراً ما يطلب منهن (في حالة العاملات الزراعيات) الاضطلاع أيضاً بالخدمة المنزلية في منزل رب العمل كجزء من ترتيب سداد الدين. ويتعرضن هناك بصفة خاصة للاعتداء البدني والجنسي. وقد تتعرض النساء "للبيع والشراء" عندما يتفق أرباب العمل فيما بينهم على تحويل الدين دون التشاور مسبقاً مع النساء المعنيات بالأمر.

ويبدو أن العبودية المباشرة للمرأة في تصاعد. فقد تبين في قطاع الزراعة التجارية أن الطلب يزداد على النساء للعمل سداداً لدين، ومرد ذلك جزئياً إلى زيادة الوعي بين الرجال وعدم رغبتهم في الارتهان بعمل الدين أنفسهم. وفي مزارع تهجين بزرة القطن في ولاية آندرابراديش في الهند مثلاً تكون الأشكال الجديدة الناشئة للعمل سداداً لدين عقود عمل لفترات أقصر وتشمل تحديداً النساء والفتيات. كما أن مزيداً من النساء يقعن في حبائل العمل سداداً للدين في القطاعات الصناعية غير المنظمة، مثل حياكة السجاد وتصنيع لفائف التبغ وقطع الأحجار الكريمة وتجهيز الأسماك، وكثيراً ما يعملن في منزلهن أو في ورشات عمل معزولة. وفي جميع هذه الأوضاع، من المستبعد كل الاستبعاد أن تكون المرأة هي التي قررت بنفسها أن تخضع لعبودية الدين. بل يبدو على الأغلب، كما في معظم مجالات صنع القرار على مستوى الأسرة المعيشية وما فوقها، أن الكلمة الغالبة هي كلمة الرجل.

وتسود أيضاً أشكال الدعارة بالإكراه، كما فيما يدعى نظام "*شكري*" في بنغلاديش وفي الهند، حيث تعمل الداعرة الشابة عموماً دون أجر لمدة سنة بل وأكثر من سنة، وذلك لسداد دين مفترض تجاه صاحب بيت الدعارة لقاء نفقات المأكل والملبس والزينة والمعيشة.

وثمة إثباتات حديثة العهد من ولاية تاميل نادو في الهند تلقي المزيد من الضوء على الأبعاد الجنسانية للعمل سداداً للدين. وتبرز المصروفات الخاصة بالاحتفالات الاجتماعية المتصلة بنوع الجنس (كالاحتفال بسن البلوغ والزواج) كالسبب الرئيسي الذي يضطر الأسر إلى الارتهان بالدين، وتأتي بعدها مصروفات الأمومة وصحة الطفل. وإذ يعتبر المرابون المرأة بوصفها "هدفاً مستضعفاً" للإقراض بالربا الفاحش فإن أصحاب العمل يقدمون سلف المال إلى أعضاء الأسرة الذكور الذين يسخرون جميع أفراد الأسرة للعمل. وقد اقترنت المشكلات المتعلقة بسداد الدين بارتفاع نسبة العنف المنزلي. كما أن إدمان الكحول، لا سيّما بين الرجال، يمثل مشكلة متزايدة مما يؤدي إلى توسيع الثغرات في ميزانية الأسرة ويزيد من اللجوء إلى القروض والسلف.

المصدر:
ILO: Rapid assessments of bonded labour in different sectors in Pakistan, DECLARATION Working Papers Nos. 20-26 (Geneva, 2004); L. Da Corta; D. Venkateshwarlu: “Transformations in the age and gender of unfree workers on hybrid cotton seed farms in the Andhra Pradesh”, in *Journal of Peasant Studies* (London), Vol. 28, No. 3, April 2001, pp. 1-36; I. Guérin: *Taking stock of micro-finance progress*, South Asian Project against Debt Bondage, ILO/SFP (draft, February 2004).

من العاملين سداداً لدين احتجزوا في قمين لصنع الطوب في مقاطعة بيند في ولاية ماديابرباديش[٥٢].

١٤٥. وفي بعض أنحاء الهند ينتمي العاملون في المناجم سداداً لدين في غالبيتهم الساحقة إلى الطوائف والقبائل المصنفة. مثال ذلك ولاية راجستان الغنية بالمعادن حيث توفر صناعة التعدين العمل لأكثر من ٣ ملايين نسمة، وينتمي نحو ٩٥ في المائة من هؤلاء العمال إلى الفئات الاجتماعية آنفة الذكر. ومعظم المناجم هنا منشآت صغيرة الحجم تشغل على أساس امتيازات من الحكومة ويكون مجمل العمل فيها يدوياً باستخدام تكنولوجيا بدائية. ونسبة ضئيلة من العمال تأتي من القرى الواقعة في منطقة المناجم ولكن الغالبية العظمى هي من العمال المهاجرين الذين يحتفظون بصلاتهم بديارهم الأصل. وأظهرت دراسة استقصائية أجريت في عام ٢٠٠٠ وشملت عمال مناجم الحجر الرملي في منطقة جودبور أن الغالبية العظمى من العمال هم من المهاجرين وأن نظام تقديم السلف واسع الانتشار. وأجور النساء تبلغ نحو نصف أجور الرجال. وهنالك ٩٧ في المائة من العمال المدينين وهم يخضعون في غالبيتهم لعبودية الدين[٥٣]. وترحّل الديون من أحد أفراد الأسرة إلى الآخر أو من جيل لآخر وقد تتسبب في أن "يباع" العامل إلى متعاقد آخر.

١٤٦. ومن المعروف أن صناعة حياكة السجاد تضم نصيباً عالياً من الأطفال الذين يعملون في ظروف قاسية من العبودية. ولقد تغير هيكل الصناعة تغيراً كبيراً على امتداد العقد الماضي بتحول مراكز الإنتاج إلى المنازل مما يزيد من صعوبة مراقبة شروط العمل. ولذا فإن الدراسات الحديثة تحتوي على تقديرات متفاوتة تفاوتاً واسعاً عن الأيدي العاملة سداداً للدين، وما زالت التقارير تتحدث عن حالات العثور على الأطفال العاملين سداداً لدين وعن تحريرهم من هذا العمل وذلك في المراكز الرئيسية لإنتاج السجاد.

١٤٧. وتبين حالة تاميل نادو في الهند كيف يمكن تعزيز قاعدة المعارف تدريجياً بالتزام من جانب الحكومة المركزية وحكومة الولاية ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

[52] اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، الحالة رقم ٢٠٠٣/١٢/٦٠-٢٠٠٤.

[53] أنظر:
Mine Labour Protection Campaign (MLPC): *Bonded labour in small-scale mining, Jodhpur, Rajasthan, India* (unpublished document).

الإطار ٢-٢ منظور أصحاب العمل لظاهرة العمل سداداً لدين:
الحالة في مقاطعة رنجا ريدي في ولاية آندرابراديش

تشير دراسة استقصائية جرت مؤخراً وشملت أصحاب العمل من ملاك الأراضي، إلى أن الأشكال التقليدية للعبودية لم يعد لها وجود في هذه المنطقة وذلك بسبب نمو الطلب على عمالة الرجل في أنشطة لا مزرعية وبسبب الحظر القانوني على عبودية الدين. كما يبدو أن ظاهرة الاستخدام السنوي للعمال في المزارع سداداً لدين، الذين يستخدمهم مالك الأرض للاضطلاع بالإشراف على العاملين بالمياومة والاهتمام بالماشية، انخفضت انخفاضا كبيراً. والمشكلة التي يواجهها ملاك الأراضي هذه الأيام هي العثور على العمال المستعدين للاضطلاع بمثل هذه الأعمال - فهم يعتمدون على الأسر القليلة التي هي في حاجة ماسة إلى المال، إذ أن الأسر الأخرى غير مستعدة بكل بساطة للدخول في مثل هذا التعاقد. ولا يرى ملاك الأراضي أن تحسين الشروط التعاقدية، لزيادة الرغبة في العمل، بمثابة حل ممكن. وتكون النتيجة أن الأرض لا تستغل كاملاً. ويلاحظ أصحاب العمل أن الفرق بين العاملين سداداً لدين والمرشحين للتحرر وإعادة التأهيل وبين غيرهم من العمال المستخدمين سنوياً في المزارع ما زال غير واضح في نظرهم. ويقولون إن السبيل الوحيد لاجتذاب هؤلاء العمال هو أن تعرض عليهم عقود ائتمان مرتبطة بالعمل. ومع أنهم يدركون تزايد الضغط من أجل التغيير فإنهم يرون أن تحسين ظروف الأيدي العاملة الزراعية هو بمثابة انتقاص لمكانتهم الاجتماعية والاقتصادية، وهذا ما يحاولون مقاومته بشدة.

ومهما يكن من أمر فإن دراسات الحالة في نفس المنطقة تشهد باستمرار، وإن كان بشكل محدود، انتشار عقود الارتهان بالعمل المعروفة باسم "جيتام" وظروف العمل المزرية التي غالباً ما ترتبط بهذه العقود.

المصادر:

S. Subrahmanyam et al.: *Labour and financial markets from employers' perspective: The case of Ranga Reddy District in Andhra Pradesh* (Hyderabad, India, Centre for Economic and Social Studies, unpublished document, December 2003) (the survey covered 150 employers in 21 villages, as well as case studies and focus group discussions in the sample villages); R. S. Arunachalam, J. Viswanathan (eds.): *Thirty bonded labour case studies* (unpublished document).

المعنية وغير ذلك من مجموعات المجتمع المدني. وفي عام ١٩٩٥ عينت المحكمة العليا لجنة للتحقق من محتويات إعلان صرحت به حكومة الولاية سابقاً بأن ليس هنالك سوى قلة من الحالات المتفرقة للعمل سداداً لدين في تاميل نادو[٥٤]. وفي تقرير مستفيض أعد على أساس دراسة استقصائية واسعة النطاق خلص أعضاء اللجنة إلى القول بأن هنالك أكثر من مليون من العاملين سداداً لدين موزعين في ٢٣ مقاطعة ويعملون في ٢٠ مهنة مختلفة ومنهم ١٠ في المائة من الأطفال العاملين سداداً لدين. ويشكل العاملون سداداً لدين الذين ينتمون إلى الطوائف والقبائل المصنفة وإلى أكثر الطوائف تخلفاً، نسبة ٧٦ في المائة من المجموع. وتبين أن هذه العبودية تكاد تكون في مطلق الأحوال قائمة على الدين. وقد أنصب الاهتمام مؤخراً على مشكلات تصادف في مطاحن الأرز في الولاية. وتبين في إحدى المناطق أن أكثر من ١٠٠٠ أسرة مهاجرة من مقاطعات أخرى في تاميل نادو تعمل سداداً لدين وهي مجبرة على البقاء داخل أرض المطاحن.

١٤٨. وفي نيبال، وعلى الرغم من تركيز الاهتمام حتى الآن على نظام "كمايا" في غرب البلاد دون غيره إلى حد ما، هنالك دلائل متزايدة تشير إلى وجود مشكلات مماثلة في شتى أنحاء البلاد. وقدر محللون مستقلون عدد الأشخاص المتأثرين بظاهرة العمل سداداً لدين في قطاع الزراعة لوحده بنحو ٢٠٠٠٠٠[٥٥]، أي عدة أضعاف عدد أفراد "كمايا" المعروفين حتى الآن.

١٤٩. وبينت باكستان أنها تلتزم بشدة بمكافحة ظاهرة العمل سداداً لدين. ففي عام ٢٠٠١ أقر مجلس الوزراء الاتحادي سياسة وطنية وخطة عمل لإلغاء العمل سداداً لدين وإعادة تأهيل العمال الذين حرروا من عبودية الدين، وهي تعكس التزام الحكومة بإلغاء العمل الجبري والعمل سداداً لدين إلى جانب مكونات استراتيجية وطنية محدودة زمنياً لبلوغ هذه الغاية كما تنص على القيام بدراسة استقصائية وطنية. ونظراً لصعوبات الاضطلاع بدراسة استقصائية وطنية واسعة النطاق وموثوق بها فقد قررت وزارة العمل أن تضطلع أولاً، بدعم من منظمة العمل الدولية، بسلسلة من التقييمات العاجلة لترتيبات العمل مع التركيز على ظاهرة العمل سداداً لدين في عشرة قطاعات اقتصادية مختلفة، وكذلك الاضطلاع بدراسة استقصائية على نطاق ضيق تقوم على أساس العينة للعاملين بالمزارعة (المعروفين باسم هاري) والعمال في قمائن الطوب[٥٦]. وقد يشكل ذلك أساساً لدراسة استقصائية وطنية في موعد لاحق بينما يعمق، على المدى الأقصر، فهم طبيعة وخصائص العمل سداداً لدين في القطاعات المعنية.

١٥٠. وتبين الدراسة الاستقصائية للعمال في قمائن الطوب في بنجاب وللفلاحين بالمزارعة في السند بعض أنماط الخداع والإكراه في علاقات العمل سداداً لدين. فقد تبين أن

[54] إجابة حكومة تاميل نادو في الشكوى المكتوبة رقم ٣٩٢٢ لعام ١٩٨٥. أنظر:
Supreme Court of India: *Report of the Commission on Bonded Labour in Tamilnadu* (Madras, 31 October 1995).

[55] أنظر:
S. Sharma; R. Sharma: *Findings on debt bondage: Long-term farm labour systems in Kavre Palanchok and Sarlahi Districts, Nepal*, South Asian Programme against Debt Bondage, Social Finance Programme (Geneva, ILO, 2002).

[56] منتدى بحوث العمل سداداً لدين بالتعاون مع وزارة العمل والموارد البشرية والباكستانيين في المهجر وحكومة باكستان ومنظمة العمل الدولية:
Rapid assessment studies of bonded labour in different sectors in Pakistan (2004). The studies were also issued as DECLARATION Working Papers Nos. 20-26 (Geneva, ILO, 2004). Federal Bureau of Statistics, Government of Pakistan; ILO: survey of bonded labour in two sectors in Pakistan: *Brick kiln workers (Punjab and sharecroppers (Sindh), 2002* (unpublished document).

نحو ٤٠ في المائة من العمال في قمائن الطوب و٤٥ في المائة من الفلاحين بالمزارعة يجهلون كيفية حساب الدائن للدين الذي تملى شروطه أحادياً من جانب صاحب العمل أو مالك الأرض. وأكد العديدون أنه لم تكن لديهم الحرية في التماس عمل بديل طالما لم تسدد ديونهم. وأبلغ ما بين الخمس والثلث منهم عن التعرض لإكراه شفوي أو بدني من جانب مالك الأرض أو صاحب العمل. وكان تفشي الأمية في كل أسرة من المؤشرات الهامة عن الفقر المدقع وعبودية الدين على حد سواء. وفي حالة العاملين في قمائن الطوب كان المركز الاجتماعي المتردي لمختلف الطوائف مرتبطاً دون التباس بانتشار ظاهرة عبودية الدين. وكانت هذه الصلة أقل وضوحاً بالنسبة للفلاحين بالمزارعة، ومع ذلك فقد تبين من دراسة استقصائية سابقة أن أكثر هؤلاء الناس استضعافاً ينتمون إلى طوائف دنيا من غير المسلمين[٥٧].

١٥١. ومن أصل القطاعات العشرة التي شملتها الدراسة، لوحظ أن مشكلة العمل سداداً لدين وكذلك ترتيبات العمل القسرية والتعسفية ليست كبيرة في الزراعة وصناعة الطوب فحسب، بل في مجالات التعدين واقتلاع الأحجار وحياكة السجاد والخدمة في المنازل كذلك. وكل هذه القطاعات كثيفة اليد العاملة. وقد كشف النقاب عن بعض المشاكل أيضاً في كل من مجال صيد الأسماك البحري وصناعة البناء، ولا سيّما في المناطق النائية.

١٥٢. وإذ حددت الدراسات التي أجريت في باكستان بعض الخصائص التي تختلف من قطاع لآخر فقد أبرزت التعقيدات الكامنة في استئصال أنماط من القسر كثيراً ما تكون عميقة الجذور. ففي مجال *الزراعة* كانت ظاهرة العمل سداداً لدين هي الأكثر انتشاراً بين الفلاحين بالمزارعة في أجزاء من مقاطعتي السند وبنجاب ولكنها وجدت أيضاً في مقاطعة بنجاب في شكل حاد بين فئة من العمال الزراعيين الدائمين (يعرفون باسم سيري). ففي هذه الحالات كان العاملون سداداً لدين ينتمون عادة إلى أدنى الطبقات أو إلى غير المسلمين بوصفهم أضعف المجموعات الاجتماعية، ومما يزيد من استضعاف هؤلاء الناس أن مساكنهم تقع في أراضي رب العمل (حيث يستخدم التهديد بالطرد من المنزل كوسيلة ناجعة لتحقيق الانضباط في العمل). وتكون المرأة عرضة للخطر بصفة خاصة على يد أصحاب الأرض أو أصحاب العمل الذين لا يعرفون الرحمة. ولدى مقابلة أكثر من ١٠٠٠ أسرة معيشية في إطار دراسة استقصائية شملت المحررين من عمال "هاري" في مخيماتهم بالقرب من حيدر آباد، تحدث أكثر من نصف هذه الأسر عن اعتداءات جنسية على النساء مارسها أرباب العمل. ومع ذلك يبدو أن المعاملة القاسية ليست نصيب جميع الفلاحين "هاري" على الإطلاق. وأشار العديد من أرباب العمل إلى أنه لا بد لهم من تقديم القروض إلى هؤلاء الفلاحين من أجل الحصول على اليد العاملة وقالوا إنهم يرحبون بإيجاد حل لهذه المشكلة. وجدير بالاهتمام أن التقديرات لم تجد ما يدل على ظاهرة العمل سداداً لدين في تلك الأجزاء من البلاد حيث يساعد النظام القبلي على لجم احتمال مثل هذا التعسف. ومن الشائع هناك للعمال العرضيين في مجال الزراعة استلاف بعض المبالغ الصغيرة ولكنها تسدد عموماً من الأجور عند انتهاء التعاقد[٥٨].

[57] أنظر: Lieten and Breman, op. cit., p. 341, footnote 10.

[58] أنظر:

G.M. Arif: *Bonded labour in agriculture: A rapid assessment in Punjab and North West Frontier Province, Pakistan*, Special Action Programme to combat Forced Labour, DECLARATION Working Paper No. 25 (Geneva, ILO, 2004), p. 14.

١٥٣. وفي *صناعة الطوب* يكاد جميع العمال غير المهرة وشبه المهرة يتلقون سلفاً من أصحاب القمائن عن طريق السماسرة المعروفين باسم "جامدار". وبالنسبة للعدد الكبير من العمال المحليين وكذلك بالنسبة للأعداد المتزايدة من اللاجئين الأفغان، فإن هذه السلف تبقى عموماً في حدود إمكانية السداد. أما بالنسبة لجماعة "باتيرا"[٥٩] من المهاجرين ذوي المركز الوضيع، فإن ديونهم تكون مرتفعة جداً ولا يمكن سداد هذه الديون بسبب انخفاض معدلات الدفع السائدة لكل قطعة من الطوب وهي أدنى بكثير من المعدلات المحددة رسمياً في القطاع وكذلك بالنسبة للحد الأدنى للأجور. وعلاوة على ذلك، فلما يعترف بعمل النساء والأطفال والمراهقين بوصفه عملاً ولا يدفع ما يقابله من أجر بصورة منفصلة. ويتعرض للاستغلال بصفة خاصة المهاجرون الداخليون البعيدون جداً عن مجتمعاتهم المحلية ونظم الدعم الاجتماعي فيها والعمال الذين يعيشون مع أسرهم داخل رحبة القمائن[٦٠]. ومعظم العمال المدينين مقتنعون من أنهم لو حاولوا الفرار فإنهم سيلاحقون ويجبرون على العودة[٦١].

١٥٤. وفي مجال *التعدين واقتلاع الأحجار* يتلقى العمال المتعاقدون مبالغ كبيرة من السلف من متعهد الأيدي العاملة[٦٢]. وهي تبلغ أقصاها في مناجم الفحم في بالوشستان حيث ظروف العمل هي من أقسى الظروف وحيث تدعو الحاجة إلى الاحتفاظ بالأيدي العاملة ذات الخبرة لمناجم الفحم ذي النوعية العالية. ومعظم العمال يهاجرون من مقاطعة الحدود الشمالية الغربية المجاورة. ويقدر بأن جميع عمال المناجم ما عدا المحليين يتلقون سلفاً من المفترض أن تسدد من الأجور الشهرية ولكن دفع الأجور يعلق في بعض الحالات إلى أن يتم بيع الفحم. وإذ تتراكم السلف من خلال اقتطاعات مقابل سلع الكفاف وبعض "التلاعب" في الحسابات من حين لآخر يبرز اتجاه معهود من تراكم الدين الذي يؤدي إلى عبودية الدين. ولا تتوفر لعمال المناجم حرية التماس العمل في مكان آخر. ومن المرجح أن يتعرض من يحاول أن يترك صاحب العمل للتهديد بل للعقوبة في بعض الحالات بالاحتجاز والعنف البدني[٦٣].

١٥٥. وفي بعض الصناعات تكون العواقب وخيمة بصفة خاصة بالنسبة للأطفال. وهذا ما يحدث على ما يبدو في مجال *حياكة السجاد* حيث تبين أن ٨ في المائة فقط من العمال الذين شملتهم العينة كانوا في عبودية الدين. أما العمال الذين تلقوا سلفاً كبيرة ترتب عليها دفع معدلات فائدة عالية

[59] الرجال والنساء والأطفال الذين يقومون بإعداد الطوب غير المشوي، بما في ذلك إعداد الصلصال.

[60] جدير بالملاحظة أن المهاجرين القادمين من أفغانستان يبدون أقل عرضة للأوضاع الاستغلالية في العمل سداداً لدين. وقد يعزى ذلك جزئياً إلى أنهم يتجنبون الاستغراق في الدين وكذلك لأن شبكات الدعم تعمل على نحو فعال في القرى التي يسكنون فيها.

[61] أنظر:

Pakistan Institute of Labour Education and Research (PILER): *Unfree labour in Pakistan: Work, debt and bondage in brick kilns*, Special Action Programme to combat Forced Labour, DECLARATION Working Paper No. 24 (Geneva, ILO, 2004).

[62] يقدر بأن هذه السلف تتراوح ما بين ٥٠٠٠ و ٥٠٠٠٠ روبية.

[63] أنظر:

A. Saleem: *A rapid assessment of bonded labour in Pakistan's mining sector*, Special Action Programme to combat Forced Labour, DECLARATION Working Paper No. 20 (Geneva, ILO, 2004).

فقد واجهوا ظروفاً قاسية، بما في ذلك العمل لفترات طويلة جداً والسلوك التعسفي من جانب أصحاب العمل. وكانت أخطر الوقائع تحدث عندما يقبل الآباء سلفاً مقابل عمل أطفالهم الذين يتلقون نصف الأجور التي تدفع للعمال الأكبر سناً فيما يعملون أيضاً فترات طويلة من الزمن. وكانوا يضطرون للعيش في مكان العمل ولم يكن يسمح لهم بمغادرة المكان قبل سداد الدين بالكامل[٦٤].

١٥٦. ولا بد أيضاً من ذكر *العمل في خدمة المنازل سداداً لدين*. فقد وجد التقييم الذي شمل باكستان دلائل واضحة عن هذه الممارسة التي تشمل بالدرجة الأولى النساء والأطفال في المناطق الريفية. وتدفع الأجور عادة عينياً وهي منخفضة جداً. والنظام الذي يعرف باسم "بارشي شارهانا" يعني أن الخادمة يتعين عليها تعويض صاحب العمل عن أي تلف في المعدات أثناء خدمتها، وسرعان ما يتراكم الدين. وتشكو العاملات في الخدمة المنزلية باستمرار من التعرض للمضايقة الجنسية والعنف البدني. وبحكم المعيشة داخل الأسرة فإن العاملات يستنفرن فعلياً على مدى ٢٤ ساعة يومياً. وفي المناطق الريفية هنالك علاقات ترابط هامة بين تكليف الخدم في المنازل والعمل سداداً لدين في مجال المزارعة عموماً، من حيث أن العاملات الريفيات في الخدمة المنزلية ينتمين غالباً إلى أسر الفلاحين بالمزارعة المدينين لدى أصحاب الأرض. وكما جاء في تقييم هذا القطاع:

> عندما تصبح أسرة مدينة لصاحب الأرض فإن أعضاء هذه الأسرة يتنازلون عن عملهم ويسلمون زمام حياتهم إلى صاحب الأرض. وبما أنه يستخدم عملهم سداداً لدينهم له فهو يمارس الحق في أن يقرر من سيعمل معه ومن هم أعضاء الأسرة الذين قد يرغب في استخدامهم في مفاوضاته مع الأسر الأخرى مالكة الأراضي [.....] وأي خادم مأسور يمكن أن "يهدى" أيضاً من صاحب أرض إلى آخر. وحالما يدخل الخادم، خادمة عادة، في عهدة السيد الجديد يتعين عليها أن تقوم بأعمال المنزل وقد تستخدم أيضاً لأغراض الجنس. وليس للخادمة أن تذهب إلى منزل آخر أو أن تعمل في أي مكان آخر دون تصريح لها من صاحب العمل[٦٥].

تجربة حديثة العهد في مجال إعادة التأهيل: الهند ونيبال وباكستان

١٥٧. لقد أولت حكومة الهند أولوية عالية لإعادة تأهيل العاملين سداداً لدين بعد تحررهم. وقد حققت منظمات العمال بعض النجاح أيضاً بدعم من مجموعات المجتمع المدني ومنظمات غير حكومية. ومع ذلك فإن التجربة تشير إلى مشكلات جادة كامنة من حيث الاستدامة إذ أن الموارد المخصصة لإعادة التأهيل غير كافية كما أن النُهُج المتبعة لا تشتمل على بديل لكسب المعيشة على المدى الطويل. وكان هنالك عدد من الحالات تبعث على القلق حيث وقع أشخاص محررون، في ظل هذه الظروف، في براثن عبودية الدين ثانية.

١٥٨. وتنص الخطة المركزية التي وضعتها الحكومة الهندية الاتحادية على إعانة تمنح إلى كل عامل يحرر من إسار الدين وتدفع حصة صغيرة منها فوراً لدى التعرف إلى هوية الشخص المعني[٦٦]. وتسعى سياسة الحكومة أيضاً إلى توليف هذه الخطة مع خطط إعادة تأهيل أخرى قائمة في الوقت الراهن. وقد صدرت مبادئ توجيهية تدعو حكومات الولايات إلى إدماج هذه الخطة في سياق البرامج الجارية الأخرى في مجال التخفيف من وطأة الفقر وتحقيق التنمية الريفية وكذلك البرامج الخاصة برعاية الطوائف المصنفة والقبائل المصنفة[٦٧]. ولا يتوفر سوى معلومات محدودة عن التقدم المحرز حديثاً في مجال إعادة التأهيل. ويشير حكم أصدرته مؤخراً المحكمة العليا إلى استمرار ضرورة التركيز على إعادة التأهيل والجوانب ذات الصلة للعاملين سداداً لدين والتي لم تعط في نظر المحكمة القدر الكافي من الاهتمام حتى الآن[٦٨]. وأوصت المحكمة تحديداً بزيادة مشاركة القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، بدعم من الدولة وتحت إشرافها[٦٩]. وكانت اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان تشجع حكومات الولايات على إعادة تأهيل العاملين سداداً لدين من خلال خطط تعاونية مستدامة.

١٥٩. وتكشف تقديرات المنظمات غير الحكومية عن نتائج مختلطة في تاميل نادو. فهنالك بعض حالات إعادة التأهيل الناجحة، وفي حالات أخرى تبين أن العاملين المحررين من إسار الدين لم يتمكنوا من استخدام منح إعادة التأهيل التي تلقوها استخداماً فعالاً بسبب قلة الإرشاد، ومن ثم عادوا ثانية إلى إسار الدين إما مع نفس صاحب العمل أو مع غيره، وفي بعض الحالات لم يتلقوا إعانة إعادة التأهيل المستحقة لهم[٧٠]. ومع ذلك هنالك حالات تحقق فيها النجاح بفضل الجهود التي بذلتها الحكومة والمنظمات غير الحكومية. مثال ذلك عشائر "كول" العاملة في مجال التعدين في الله آباد في ولاية أوتابراديش. فقد تمكنت هذه العشائر، بدعم من الإدارة والمنظمات المحلية، من اكتساب حقوق التعدين في عدد من

---

64 ظافر نوين ناصر، " تقييم سريع للعمل سداداً لدين في صناعة السجاد في باكستان"، برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري، منظمة العمل الدولية، جنيف، ٢٠٠٤.

65 انظر:
Zafar Mueen Nasir: *A rapid assessment of bonded labour in the carpet industry of Pakistan*, Special Action Programme to combat Forced Labour, DECLARATION Working Paper No. 22 (Geneva, ILO, 2004).

66 بلغ مجموع ما قدم من مساعدة مركزية بموجب الخطة حتى ٣١ آذار/ مارس ٢٠٠٣ مبلغ ٦٥٠ مليون روبية. (تقرير حكومة الهند عن الاتفاقية رقم ٢٩ للفترة ١ حزيران/ يونيه ٢٠٠٢ - ٣١ أيار/ مايو ٢٠٠٣). ويقابل التمويل المركزي تمويل بنفس المقدار على مستوى الولاية. ويحق لكل عامل في أسرة ثبت أنه كان في إسار الدين أن يتلقى إعانة إعادة التأهيل ولكن هذه الإعانة لا تمنح عملياً إلا إلى رب الأسرة.

67 تعليقات حكومة الهند المؤرخة ١٠ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠١ بشأن الملاحظات التي أبداها الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة.

68 قضية الولاية رقم ٣٨٢ في القضاء الهندي. الاتحاد العام للحريات المدنية ضد ولاية تاميل نادو وآخرين. ٥ أيار/ مايو ٢٠٠٤. دعوى (مدنية) رقم ٣٩٢٢ لعام ١٩٨٥. كانت الدعوى الأصلية تتناول شقاء العمال المهاجرين الخاضعين لإسار الدين والقادمين من ولاية تاميل نادو الذين أخضعوا للاستغلال في ولاية ماتيابراديش، ثم اتسعت الدعوى لتشمل المشاكل المتصلة بالعاملين سداداً لدين في جميع الولايات وأقاليم الاتحاد.

69 وقد أوعز الحكم أيضاً إلى حكومات الولايات وأقاليم الاتحاد بتشكيل لجان إشراف على مستوى المقاطعة والمستويات الفرعية لها في غضون ستة أشهر، واتخاذ الترتيبات الملائمة لإعادة تأهيل العاملين المحررين من إسار الدين، ووضع خطة مفصلة لإعادة تأهيل العاملين المحررين من إسار الدين إما بحد ذاتها أو بالمشاركة مع منظمات مشابهة أو منظمات غير حكومية وذلك في غضون ستة أشهر، وتتقدم بخطة لتقاسم الأموال في ظل الخطة المعدلة المرعية مركزياً عندما ترغب الولايات بإشراك تلك المنظمات أو المنظمات غير الحكومية، وتتخذ الترتيبات اللازمة لتوعية القضاة وغيرهم من السلطات أو اللجان الرسمية على مستوى المقاطعة فيما يتعلق بواجباتهم بموجب قانون (إلغاء) نظام العمل سداداً لدين.

70 دراسة استقصائية غير رسمية لعاملين في إسار الدين عددهم ٦٩٨ جرى التعرف إليهم وتحريرهم بين عامي ١٩٩٧ و٢٠٠٢ في ست مقاطعات في تاميل نادو، أجريت في عام ٢٠٠٤.

القرى، وتغلبت على المعارضة من جانب السماسرة وتمكنت من زيادة دخلها بنحو ثلاثة أضعاف خلال فترة قصيرة من الزمن مما أدى إلى تخفيض كبير في عبودية الدين في المنطقة. وكذلك الأمر منحت ١١ أسرة أعتقت من إسار الدين حقوق امتياز لتشغيل مقلع أحجار في مقاطعة شيفربوري في ولاية ماتيابراديش. وقد أدى ذلك إلى زيادة مدخول العمال وكذلك إلى زيادة عوائد الحكومة. وعمدت إدارة المقاطعة إلى تنفيذ خطط دعم موازية بما في ذلك منح قطعة من الأرض إلى جانب توفير المعدات وبناء مدرسة[٧١].

١٦٠. وفي ولاية أندرابراديش أنشئت مزرعة تعاونية ناجحة يعمل فيها العاملون المحررون من إسار الدين وذلك في مقاطعة رانجا ريدي. وفي عام ١٩٨٥ منحت الحكومة فداناً من الأرض لأغراض إعادة التأهيل وذلك لكل فرد من مجموع ١٨ عاملاً أعتق من عبودية الدين. وساعدت منظمة غير حكومية صغيرة تعمل في المنطقة المستفيدين في إنشاء مزرعة تعاونية والحصول على خدمات الإرشاد الزراعي. وأمكن فيما بعد الحصول على قرض مؤسسة تمويل الطوائف المصنفة من أجل تركيب بئر ارتوازية مما مكن هؤلاء الناس من ري الأرض وإنتاج محصولين في السنة. وبعد خمس عشرة سنة سدد القرض بالكامل وأصبح لكل أسرة دخل معقول. وهم يخططون الآن لزيادة الدخل من خلال تربية المواشي وتسويق منتجات الألبان. ويعتز أهالي القرية بانقضاء العمل سداداً لدين وبأن أطفالهم يذهبون إلى المدرسة حتى لا يتعرضوا أبداً للوقوع في دائرة عبودية الدين[٧٢].

١٦١. وفي ولاية كرناتاكا عملت منظمة غير حكومية معروفة باسم " جيفيكا" منذ عام ١٩٩٨ في الدعوة إلى تحرير العاملين من إسار الدين وإعادة تأهيلهم. وساعدت في إنشاء نقابة للعاملين في إسار الدين والعاملين الزراعيين الذين لا يملكون أرضاً وقد بلغت عضوية هذه النقابة الآن نحو ٢٠٠٠٠ عامل في سبع مقاطعات. وقد يسرت هذه المنظمة إمكانية الوصول إلى برامج الحكومة في محاربة الفقر والنهوض بإعادة التأهيل انطلاقاً من الأرض ومجموعات الاعتماد على الذات للادخار والائتمان، وتوصيل هذه الجماعات إلى المصارف المحلية وتوفير فصول لتدارك التعليم لضمان التحاق الأطفال العاملين سداداً لدين وغيرهم من الأطفال العاملين، بالمدارس الابتدائية الحكومية[٧٣].

١٦٢. وفي نيبال أحرز تقدم ملموس في التعرف إلى أشكال "كمايا" من العمل سداداً لدين، وفي تنفيذ برامج إعادة التأهيل. وقد صدر في عام ٢٠٠٢ قانون (حظر) عمل "كمايا"، الذي يرمي إلى وضع الأحكام الضرورية لحظر نظام كمايا وإعادة تأهيل العمال المتحررين من هذا النظام. ويحدد القانون بالذات دور لجان رصد وإعادة تأهيل عمال كمايا المحررين لهذا الغرض، وتنفيذ برامج إعادة التأهيل التي أقرتها الحكومة، ورصد حالات إعادة تشغيل عمال كمايا، وتقديم التوصيات إلى الحكومة وإلى المؤسسات المالية لتوفير القروض الضرورية لمنشآت توليد الدخل، والعمل على تنسيق الأنشطة في مجالات شتى مثل الإسكان والتعليم والتدريب على اكتساب المهارات. ومنذ ذلك الحين قامت وزارة إصلاح الأراضي وإدارتها بتنسيق برامج التنمية الإجمالية مما يؤكد على أهمية حيازة الأرض ضماناً لفعالية إعادة التأهيل.

١٦٣. وبحلول عام ٢٠٠٤ تلقى أكثر من ٩٠ في المائة من عمال كمايا الذين تبين أنهم لا يملكون أرضاً أو مسكناً، قطعاً صغيرة من الأرض[٧٤]. ولكن هذه الأراضي لم تخصص لهم بالضرورة في القرى التي ينتمون إليها ولكن حيثما تمكنت حكومة المقاطعة من إيجاد الأرض المتاحة للتوزيع. كما أمكن توفير مبلغ ثابت من المال دعماً لكل أسرة في سبيل بناء المسكن. وقدم التدريب على المهارات إلى ما لا يقل عن ٢٠٠٠ من الأفراد وذلك في مجال الزراعة وغيرها من الحرف، الأمر الذي أتاح قدراً من إمكانية الوصول إلى العمالة خارج المزرعة. كما استفاد هؤلاء الناس أيضاً من برامج الهياكل الأساسية العامة ومنها الطرق الريفية وشبكات الري. وقامت طائفة من المنظمات غير الحكومية، كان لدى عدد منها برامج في المنطقة قبل حظر نظام كمايا، بتنفيذ برامج دعم استهدفت من كان يشمله نظام كمايا سابقاً. وكان لدى البعض من هذه المنظمات نهج متكاملة تتناول مجموعة من المجالات تشمل التعليم والصحة وكسب المعيشة والمأوى والمرافق الأساسية في مناطق إعادة التوطين بالإضافة إلى أنشطة التوعية والتنظيم. وكان البعض الآخر يركز على جوانب محددة. ومع ذلك فإن قلة قليلة من المنظمات تتناول على ما يبدو مسألة العمالة بوصفها من الشواغل المركزية.

١٦٤. وتشير الخبرة المكتسبة على مدى السنوات الثلاث الأخيرة في نيبال إلى بعض الصعوبات في تنفيذ إعادة التأهيل على نحو فعال، دون إغفال المشاكل الخاصة في سياق العصيان المدني. فمن جهة أولى كان ثمة حاجة إلى اتخاذ تدابير عاجلة إذ أن أي تأخير في عمليات التدخل من أجل حل المشكلات يوفر لجماعات المتمردين فرصة سانحة لتعزيز أنشطتها بين أفراد كمايا المحررين. ومن جهة ثانية فإن المتمردين فرضوا قيوداً قاسية على حرية حركة الناس وتدفق الموارد مما زاد من صعوبة عمليات التدخل للوصول إلى المجموعات المستهدفة.

١٦٥. ومن الجدير بالملاحظة أن حكومة نيبال أخذت على عاتقها الالتزام بإعادة تأهيل جماعة كمايا، كما يتضح من الاعتمادات الخاصة المرصودة في ميزانيات الأعوام الأخيرة. وقد تحقق النجاح على ما يبدو في العمل أولاً على إعتاق جماعة كمايا من حالة العبودية التي كانوا فيها. وقد مهد التزام الحكومة المركزية وحكومات المقاطعات السبيل لالتماس الدعم من الجهات المانحة ولإمكانيات التدخل من عدد لا بأس به من المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية. ولا شك في أن توزيع الأراضي، رغم بعض التأخيرات، قد ساعد في تخفيف قابلية التأثر وخطر العودة إلى النظام القديم. ومع ذلك، هنالك بوادر تشير إلى أنه في غياب فرص المعيشة البديلة أصبح يدخل بعض هؤلاء الناس في علاقات عمل ومزارعة تتسم على الأقل ببعض عناصر الاستغلال في ظل نظام كمايا السابق. ويقال إن نحو ثلث جماعة كمايا المحررين بدءوا باستئجار الأرض لدى

[71] انظر:
R.S. Srivastava: *Bonded labour in India: Its incidence and pattern,* paper prepared for the ILO (unpublished document, undated).

[72] رواية شخصية على لسان موظف في منظمة العمل الدولية.

[73] انظر:
K. Kamal Prasa: "Jeevika's approach and experiences in rehabilitation of bonded labour in Karnataka" (unpublished report, 23 June 2004).

[74] انظر:
Ministry of Land Reform and Management: *A report on abolition of kamaiyas and their rehabilitation programme* (Kathmandu, July 2004) (in Nepali).

المالكين. ونحو نصف هؤلاء المستأجرين يقدمون خدمات عمل مجانية إلى أصحاب الأرض كشكل من أشكال الدفع. بالإضافة إلى ذلك، هنالك مشاكل مستمرة أو ناشئة مرتبطة بعمل الأطفال. ومن المرجح أن عدم اليقين فيما يتعلق بفرص عمالة الكبار بالإضافة إلى الشروط المقترنة باستئجار الأرض قد ساهمت في استمرار هذه المشكلة. وهنالك بعض بواعث القلق من أن وفرة المساعدة المقدمة إلى أفراد كمايا المحررين سواءً من الدولة أو من منظمات المجتمع المدني قد تخلق شعوراً بالتمييز في صفوف غيرهم من الفقراء والفئات الاجتماعية المحرومة. ويحدث ذلك بصفة خاصة حيث يجري توطينهم بمنح من الأرض خارج القرى التي ينتمون إليها مما يؤدي إلى التنافس على المرافق الأساسية كالمدارس والخدمات الصحية ومرافق مياه الشرب.

١٦٦. وفي باكستان جرى قدر هام من العمل الأولي في إطار مشروع تدعمه منظمة العمل الدولية. فمنذ نيسان/ أبريل ٢٠٠٢ كان برنامج الدعم الريفي الوطني فعالاً في سبعة مخيمات بالقرب من حيدر آباد في ولاية السند حيث لجأت مجموعة من أسر "هاري" كانت في إسار الدين بعد أن هربت من مالكي الأراضي الذين كانت تعمل لديهم. ويتبين من تحليل عينة صغيرة أن هذه الأسر هي في غالبيتها الساحقة من أقليات الهندوس أو المسيحيين من طوائف وضيعة أو أقليات أخرى منبوذة اجتماعياً. والهدف الإجمالي من المشروع هو تمكين نحو ٧٥٠ أسرة من أسر هاري المحررة من إنشاء ظروف معيشية مستدامة وبالتالي حمايتها من الوقوع ثانية في إسار الدين أو غيره من ترتيبات العمل الاستغلالية.

١٦٧. وكانت الظروف رديئة في هذه المخيمات حيث جميع المقيمين غير شرعيين وبالتالي عرضة للطرد في أي وقت، وهم يعيشون في ملاجئ مؤقتة فيها القدر اليسير من الأثاث. وقل منهم من لديه أي تعليم أو مهارات قابلة للتسويق فيما عدا الزراعة، والبطالة الجزئية مزمنة حيث الأجر اليومي والعمالة المهاجرة يشكلان المورد الرئيسي للدخل. واقترض العديد منهم المال لتلبية احتياجات الكفاف الأساسية علماً بأن قلة من الأسر وقعت ثانية حتى الآن في دائرة عبودية الدين[٧٥]. وهم يقترضون المال بمعدلات فائدة مرتفعة من المرابين أو من أصحاب المتاجر وبائعي الأقمشة الذين يتقاضون أثماناً باهظة لقاء البضاعة المباعة بالدين[٧٦]. أما خدمات التمويل بالغ الصغر وغيرها من الخدمات فتقدم من خلال مجموعات الاعتماد على الذات داخل المخيمات وهي تتألف من أكثر من ألف امرأة ورجل في مجموعات منفصلة ويكون التأكيد في المرحلة الأولية على الادخار. وتشمل أبواب المساعدة الرعاية الصحية المجانية التي حظيت بإقبال جعل منها مدخلاً ممتازاً لأنشطة أخرى، بما في ذلك التدريب على مهارات إدارة المجتمع ومسك السجلات، وتعزيز الروابط الاجتماعية من خلال المسرح والأفلام والمناقشات الجماعية، والتعليم غير الرسمي للأطفال، وتدريب المدرسين وتوفير اللوازم المدرسية، وتوفير التدريب المهني في مهارات يمكن تسويقها محلياً بهدف تمكين الأفراد من العمل لحسابهم الخاص.

١٦٨. ومن المبادرات المبتكرة الجديرة بالذكر خطة جديدة لشراء الأرض وتأجيرها. إذ أن حيازة الأرض ووجود عنوان دائم يجعل من الأيسر للمقيمين في المخيمات الحصول على بطاقات هوية وطنية، وهي ضرورية بدورها من أجل الحصول على طائفة من الحقوق والإعانات. ولذلك وضعت خطة لشراء قطعة من الأرض مساحتها ٢٠ فداناً وتأجيرها للمستفيدين على أن تسدد التكاليف في غضون فترة سنة من خلال ترتيب ائتمان خاص. وقد فرزت الأرض إلى أربعمائة قطعة صغيرة في ثلاث مساحات مختلفة تلبية لمختلف احتياجات وأفضليات الأسر، كما أجريت أعمال تمهيد الأرض الأساسية. وساهمت لجان المخيمات في تيسير التعرف إلى الأسر التي تتطوع للاستيطان. وبنهاية عام ٢٠٠٤ كان نحو ٥٠ أسرة قد انتقلت إلى الموقع الجديد. ويجري حالياً النظر في طلب تقدم به برنامج الدعم الريفي الوطني وحكومة ولاية السند إلى صندوق العمل سداداً لدين التماساً للدعم المالي لبناء المنازل بصورة دائمة. وقد أنشئت مدرسة محلية في عين المكان ويسعى المشروع إلى إقامة مجموعات جديدة من مجموعات الاعتماد على الذات وغير ذلك من الأنشطة، بما في ذلك طلبات الحصول على بطاقات الهوية الوطنية.

١٦٩. وقد بينت تجربة برنامج الدعم الريفي الوطني نطاق العمل الممكن مع فئات تعاني من التهميش والتمييز كجماعات "هاري" المحررة، التي تستبعد عادة من برامج التنمية الرئيسية. وعلى الرغم من تفشي الأمية وقلة التجربة في إدارة الأعمال وتاريخ طويل من الاضطهاد فقد أثبت سكان المخيمات أنهم قادرون على التنظيم والادخار واستهلال الأنشطة الصغيرة المولدة للدخل. وتشير كثرة هجرة الأسر المحررة حديثاً إلى المخيمات إلى حاجة ملحّة للشروع في أنشطة وقائية في موطنها الأصلي.

العمل المتكامل لمكافحة العمل سداداً لدين: نُهج حديثة وتحديات راهنة

١٧٠. جدير بالذكر أن التقرير العالمي الأول بشأن العمل الجبري دعا إلى نهج شمولي من أجل القضاء على العمل سداداً لدين في آسيا، يشمل طائفة واسعة من التدابير والمؤسسات. وقد أحرز بعض التقدم منذ عام ٢٠٠١. ففي باكستان أقر مجلس الوزراء الاتحادي السياسة الوطنية وخطة العمل لإلغاء العمل سداداً لدين ولإعادة تأهيل العمال المحررين من إسار الدين منذ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١. وترسم السياسة بوضوح التزام الحكومة بإلغاء العمل الجبري و العمل سداداً لدين، كما تحدد العناصر المكونة لاستراتيجية وطنية لبلوغ هذه الغاية وخطة عمل تحدد الأنشطة والجدول الزمني وأدوار ومسؤوليات كل منظمة من المنظمات الشريكة. وتعتبر السياسة خطوة جريئة من حيث أنها تعترف بانتشار ظاهرة العمل سداداً لدين ولا سيّما في الزراعة وصناعة الطوب كما أنها تلزم الحكومة باتخاذ تدابير ملموسة وشاملة على عدة جبهات.

١٧١. وأهم عناصر الاستراتيجية وخطة العمل هي كما يلي:

- إنشاء لجنة وطنية لإلغاء العمل سداداً لدين يشارك فيها مختلف أصحاب المصلحة، يترأسها وزير العمل وتضم

[75] دراسة ضيقة النطاق أجراها برنامج الدعم الريفي الوطني في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٣ بعنوان "إنشاء شبكة أمان لعمال إسار الدين سابقاً في حيدر آباد، باكستان". دراسة غير منشورة. وتشير دراسة أجرتها اللجنة الباكستانية لحقوق الإنسان في عام ٢٠٠٤ إلى أن ٢٣ من أصل مائة شخص من جماعة هاري المحررين والذين أجريت معهم مقابلة قالوا بأنهم يعلمون بوجود هاري وقع ثانية في إسار الدين، وقد اختطف معظمهم وأجبروا على العودة. وهذا التخوف ما زال حقيقة بالنسبة لكثير من المقيمين في المخيمات. اللجنة الباكستانية لحقوق الإنسان: *إلغاء العمل سداداً لدين*، مرجع سابق. وجدير بالملاحظة أن أحداً من المستجيبين لم يسمع مطلقاً بلجان الإشراف ويفضل اللجوء إلى المنظمات غير الحكومية التماساً للمساعدة في مجال إعادة التأهيل.

[76] Guérin، مرجع سابق.

ممثلي العمال وممثلي أصحاب العمل فضلاً عن ممثلي المجتمع المدني، للإشراف على تنفيذ الخطة؛

- إعادة هيكلة وتفعيل لجان الإشراف على مستوى المقاطعة تحت إشراف ناظم المقاطعة [77] ، تكون مسؤولة عن تنفيذ قانون (إلغاء) نظام العمل سداداً لدين، ١٩٩٢، على المستوى المحلي، ولا سيّما إعتاق العاملين سداداً لدين وإعادة تأهيلهم، بالتعاون مع القضاء والسلطات الأخرى؛
- تسجيل جميع قمائن صنع الطوب؛
- حملة لإذكاء الوعي بين الجمهور والمسؤولين ووكالات التنفيذ بشأن قضايا العمل سداداً لدين وأحكام القانون والسياسة العامة؛
- الاضطلاع بدراسة استقصائية وطنية للوقوف على مدى ظاهرة العمل سداداً لدين؛
- استحداث خلايا لتقديم المساعدة القانونية؛
- تنفيذ برنامج إغاثة وإعادة تأهيل للعاملين المحررين من عبودية الدين وأعضاء الأسرة، بما في ذلك التعليم والتدريب المهني، وتوفير الائتمان بالغ الصغر وتعزيز فرص العمل للحساب الخاص.

١٧٢. وتعترف الخطة بأهمية الدور الذي يتعين أن تؤديه في هذا العمل نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل والمنظمات غير الحكومية وتلك المنبثقة عن المجتمع المحلي. وحتى قبل اعتماد السياسة الوطنية وخطة العمل، وكما نصت عليه قواعد (إلغاء) العمل سداداً لدين لعام ١٩٩٥، أنشأت حكومة باكستان صندوقاً خاصاً لتعليم الأطفال العاملين وإعادة تأهيل العاملين المحررين من إسار الدين، ويعرف الصندوق باسم صندوق التحرر من العمل سداداً لدين. وقد أنشئ الصندوق انطلاقاً من استثمار أولي بمبلغ ١٠٠ مليون روبية في شكل منحة من بيت المال في باكستان [78]. ومن ثم توفر قدر لا بأس به من التمويل، من حيث المبدأ على الأقل، للتمكين من تنفيذ الخطة. بالإضافة إلى ذلك تتطلع الخطة إلى مساهمات من مصادر أخرى، بما في ذلك صندوق الرعاية للعمال، والوكالات المانحة بما فيها منظمة العمل الدولية، والهبات الواردة من المحسنين ومن منظمات أصحاب العمل. وتبرز ورقة استراتيجية الحد من الفقر في باكستان مسألة العمل سداداً لدين بوصفها من القضايا ذات الأولوية مما ينبغي أن يزيد من احتمال توجيه مبالغ هامة من الأموال الممنوحة نحو حل المشكلة [79].

١٧٣. وكان تنفيذ السياسة الوطنية وخطة العمل بطيئاً في البداية، ومرد ذلك جزئياً العقبات الإدارية التي تعيق صرف الأموال من صندوق العمل سداداً لدين. واستعرضت اللجنة الوطنية في اجتماع عقدته في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ التقدم المحرز في تنفيذ السياسة الوطنية وخطة العمل. واتخذت قرارات من أجل تفعيل العملية بما في ذلك استحداث خلايا لتقديم المساعدة القانونية وتوفير الإسكان منخفض التكاليف للعاملين المحررين من إسار الدين والتزام بالمسارعة إلى تشكيل لجان الإشراف وتوفير التدريب لها.

١٧٤. وفي الهند كان هنالك بعض المبادرات الاتحادية لتحسين تطبيق أحكام القانون والسياسة، بما في ذلك التدابير التي اتخذتها المحكمة العليا واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان. وثمة تطورات هامة أيضاً على مستوى الولاية. فقد اقترحت حكومة ولاية أندرا براديش مثلاً التزاماً محدداً زمنياً بالقضاء على ممارسة العمل سداداً لدين بحلول عام ٢٠٠٧. وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣ عقد مؤتمر على مستوى الولاية يتناول العمل سداداً لدين، وذلك لإذكاء الوعي بين موظفي الولاية ولمناقشة التدخلات المطلوبة لإلغاء العمل سداداً لدين في الولاية.

١٧٥. ورغم هذه التطورات الإيجابية ما زال يتعين على جنوب آسيا أن تتصدى بكل حزم للمشكلات المستمرة والحادة التي تقترن بالعمل سداداً لدين . وهنالك مخاوف جدية من عودة وقوع الضحايا المحررين في إسار العمل سداداً لدين عندما يعجزون بكل بساطة عن البقاء في سوق العمل الحرة. وعلاوة على ذلك فإن تدابير العمل الفعّالة ما زالت تصطدم بالمهاترات الجارية، والتي تنعكس في قرارات قضائية، بالنسبة لما يشكل على وجه الدقة وضع العمل سداداً لدين. إذ أن تضافر السلف على الأجور والامتناع عن دفع الحد الأدنى للأجور، كما هو محدد في التشريعات الوطنية لمناهضة العمل سداداً لدين، يكاد يوسع رقعة القانون ليشمل العديد من ملايين العاملين الزراعيين والفلاحين بالمزارعة والعاملين في القطاع غير المنظم المدينين بأسلوب أو بآخر ما إلى أصحاب الأراضي أو أصحاب العمل.

١٧٦. ولذا، ومع ضرورة العمل لمكافحة مجموع أنظمة العمل سداداً لدين دون استثناء، يبدو من الضروري تركيز الاهتمام الفوري على أكثر الحالات قسوة. وتشمل هذه الحالات عبودية الدين طويلة الأجل والمتوارثة عبر الأجيال، والتي تؤثر بصفة خاصة على النساء والأطفال، والحالات الصارخة للاعتداء البدني والإكراه، أو القطاعات الاقتصادية أو المناطق الجغرافية حيث انحدر العمل سداداً لدين بالأسر إلى ما دون خط الفقر. ولا بد من أن يحدد ترتيب الأولويات على المستوى الوطني من جانب الحكومات بالمشاركة مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وغيرها من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني. ويمكن القول أن ليس هنالك من تحدٍ أعظم في عالم اليوم أمام الوكالات الوطنية والدولية المعنية باستئصال شأفة الفقر المدقع بحلول عام ٢٠١٥.

أمريكا اللاتينية: التركيز على عبودية الدين والشعوب الأصلية

١٧٧. لقد سبق أن اجتذبت التقرير العالمي الأول عن الموضوع الاهتمام إلى تجاوزات العمل الجبري التي تمارس خصوصاً بحق الشعوب الأصلية في أمريكا اللاتينية [80]. وقرر عدد من حكومات أمريكا اللاتينية منذ ذلك الحين مواجهة ظاهرة العمل الجبري، ولا سيّما في القطاعات الزراعية. وجرياً على تجربة البرازيل اضطلعت حكومات كل من بوليفيا وغواتيمالا وباراغواي وبيرو ببحوث تمهيدية بالتعاون مع منظمة العمل الدولية. وقررت حكومة كل من بوليفيا وبيرو على وجه التحديد العمل مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل لوضع سياسات جديدة تصدياً للعمل الجبري.

[77] ناظم المقاطعة هو رئيس إدارة المقاطعة المنتخب، كما تقرر في خطة تفويض السلطة المعتمدة في عام ٢٠٠١.

[78] هو صندوق رعاية اجتماعية يمول من خلال جمع أموال الزكاة بموجب الشريعة الإسلامية.

[79] حكومة باكستان: *تسريع النمو الاقتصادي والحد من الفقر: طريق المستقبل*، ورقة استراتيجية الحد من الفقر (كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣)، ص ١٠٢.

[80] *وقف العمل الجبري*، مرجع سابق. (وخصوصاً الصفحتان ٢٤ و ٢٥).

١٧٨. وهذا لا يعني أن العمل الجبري المعاصر يؤثر حصراً على الشعوب الأصلية في أمريكا اللاتينية أو في المناطق الريفية النائية. فقد أثيرت شواغل أخرى أيضاً في سلسلة من حلقات العمل عقدت في بلدان أمريكا الوسطى والبلدان الإندية في عام ٢٠٠٢ لاستثارة التفكير بشأن المشاكل المعاصرة للعمل الجبري ولمعرفة أسبابها الأصلية. وتشمل هذه الشواغل الشروط القسرية للعمل في المناجم التي دخلت القطاع الخاص، والتعسف في تطبيق الخدمة العسكرية الإجبارية، وظروف العمل القسرية (بما فيها الساعات الإضافية الإجبارية) في صناعات التجميع المعروفة باسم "ماكيلادورا" في مناطق تجهيز الصادرات، والعمل الجبري الذي يؤثر على العاملين في الخدمة المنزلية، وعموماً الروابط السببية بين الفقر المدقع والتمييز وتراخي قوانين العمل والأنماط الجديدة من العمل الجبري. ومع ذلك فإن الفقرات التالية تركز على أوضاع العمل الجبري التي تؤثر على الشعوب الأصلية في بلدان مختارة، حيث اتسعت قاعدة المعارف أثناء الفترة المستعرضة.

١٧٩. وكثيراً ما تواجه الشعوب الأصلية في أمريكا اللاتينية التمييز والفقر على السواء. وفي التقرير العالمي بشأن التمييز في العمل الذي أصدرته المنظمة في عام ٢٠٠٣ سبقت الإشارة إلى أن "في أمريكا اللاتينية يمكن أن يعزى الفقر بين الشعوب الأصلية إلى التمييز الذي يواجهونه في سوق العمل وإلى القيود التي تعترض سبيل حيازة الأرض والسيطرة عليها" [٨١]. كما أشارت ورقة استراتيجية الحد من الفقر لعام ٢٠٠١ في بوليفيا إلى وجود "درجة عالية من التمييز وربما الفصل العنصري" في بلد بلغت فيه نسبة من يعيش دون خط الفقر أكثر من ٨٠ في المائة وأغلبهم من سكان الريف الأصليين [٨٢].

١٨٠. ورغم العديد من التدابير الإيجابية المتخذة في بعض هذه البلدان بغية الحد من الفقر والتمييز، ما زالت هنالك جيوب هامة من ممارسات العمل الجبري في المناطق الريفية. فهنالك أعداد هامة من العاملين الزراعيين من الشعوب الأصلية بالدرجة الأولى الذين يعيشون ظروف عبودية الدين ويرجع ذلك في معظمه إلى السلف على الأجور التي تقدم إلى العمال من قبل المتعاقدين في اليد العاملة في القطاع الخاص. وهذه هي الحالة السائدة بصورة خاصة في إقليم شاكو في كل من باراغواي وبوليفيا وفي منطقة غابة أمازون في كل من بوليفيا وبيرو. ويعتمد مدى تعرض الشعوب الأصلية في هذه المناطق لممارسة العمل الجبري على درجة اتصال هذه الشعوب بالمستوطنين الذين يقيمون في مناطق سكنهم التقليدية كما يعتمد على متطلبات الأيدي العاملة لمختلف الأنشطة الاقتصادية. ولأكثر من قرن من الزمان كان يبلغ عن ممارسة استرقاق الشعوب الأصلية في أجزاء من الأمازون، أثناء طفرة المطاط مثلاً. ولكن في أحوال أخرى يبدو أن نماء ممارسة العمل الجبري ظاهرة أحدث عهداً.

١٨١. وهنالك أسباب واضحة إلى حد ما تفسر تعرض الشعوب الأصلية في المناطق النائية بصفة خاصة للتشغيل القسري وعبودية الدين. إذ أن ضعف وجود الدولة بالإضافة إلى انخفاض الاستثمار في الخدمات التعليمية وغيرها من المرافق (ناهيك عن المناهج الدراسية المتحيزة ثقافياً) يعني أن هؤلاء الناس الذين تتفشى في صفوفهم الأمية يعجزون عادة عن مجاراة الغرباء الذين يغررون بهم إلى الانزلاق في عبودية الدين. ومن الأسباب الهامة الأخرى لاستضعاف الشعوب الأصلية هو عدم حيازتهم لوثائق هوية رسمية مما يحجب وجودهم بالنسبة للسلطات الوطنية ويجعل من شبه المستحيل أن يتمكنوا من الإبلاغ عن ممارسات العمل الجبري والتماس الجبر والإنصاف. ومع أن العديد من دول أمريكا اللاتينية قد عدلت دساتيرها أو اعتمدت قوانين خاصة بهدف تحديد معالم أراضي السكان الأصليين أو المناطق التي يعيشون فيها والحفاظ على الموارد الطبيعية والبيئية داخل هذه الأراضي، فقد صودفت مصاعب جمّة في تنفيذ مثل هذه التشريعات الطموحة. وفي الوقت ذاته فإن زيادة التعرض إلى الاقتصاد النقدي قد يجعل الشعوب الأصلية، وخاصة ما يسمى "المجتمعات المعزولة" في منخفضات الأمازون، فريسة سهلة في يد سماسرة التعاقد الذين لا وازع لهم.

١٨٢. لقد أجريت دراسة في باراغواي ركزت على ظروف العمالة والعمل بين الشعوب الأصلية في إقليم شاكو لوحده [٨٣]. وأجرى أصحاب الدراسة مقابلات مع ذوي الشأن وعقدوا اجتماعات مع مجموعات صغيرة من السكان الأصليين. كما استقيت البيانات من خلال استعراض الدراسات الأنثروبولوجية ومن تعداد السكان الأصليين لعام ٢٠٠٢. وعموماً يتحدث السكان الأصليون عن رداءة ظروف العمل والأجور التي هي دون الحد الأدنى، وأدعى الكثيرون منهم أنهم يتلقون أجراً أقل بكثير مما يتلقاه زملاؤهم "البيض" للقيام بنفس العمل. والتمييز على أشده في مزارع المواشي الكبيرة والبعيدة في إقليم شاكو حيث تستخدم هذه المزارع الأيدي العاملة العارضة والدائمة على السواء. وتوحي المقابلات بأن أحكام قانون العمل قلما تنفذ وليس من غير المألوف أن يكافأ العمال من الشعوب الأصلية على عمل بضعة شهور بقميص وبنطال وزوج من الأحذية. وفي بعض الأحيان لا يدفع أي أجر للمرأة على الإطلاق.

١٨٣. ويفسر التمييز استمرار عبودية الدين في مزارع المواشي الكبرى في إقليم شاكو. فقانون العمل يشترط على المزارعين أن يزودوا العمال بحد أدنى من الأجر بالإضافة إلى "اللحم والحليب وغيرهما من الأغذية الأساسية بكمية ونوعية كافية لضمان التغذية الملائمة للعامل ولأسرته"

[81] مكتب العمل الدولي: *زمن المساواة في العمل*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الحادية والتسعون، ٢٠٠٣، الصفحة ٣١، الفقرة ٩٦.

[82] جمهورية بوليفيا: *ورقة استراتيجية الحد من الفقر* (لاباز، آذار/مارس ٢٠٠١)، الفقرتان ٨١ و٩١. لوحظت علاقة مماثلة بين الانتماء الإثني والتمييز والفقر في بلدان أخرى من أمريكا اللاتينية تشمل نصيباً هاماً من السكان الأصليين. ففي بيرو وجد البنك الدولي أن معدلات الفقر في مناطق المرتفعات والغابات تكاد تكون ضعف ما هي عليه في المناطق الساحلية وأن نسبة الفقر مرتفعة جداً بين الشعوب الأصلية حيث تبلغ ٧٠ في المائة. وفي باراغواي ، ومع أن استراتيجية المساعدة القطرية لدى البنك الدولي تتجنب استخدام عبارة "التمييز" فهي تشير إلى أن "أولئك الذين يتحدثون غواراني فقط تميل دخولهم إلى الانخفاض كثيراً"
(World Bank: *Country Assistance Strategy for the Republic of Paraguay 2004/2007* (Washington, DC, 2003), p. 18).
وأخيراً تبين من تقييم الفقر في غواتيمالا أن ٧٦ في المائة من السكان الأصليين هم من الفقراء، وأن من الممكن تفسير الفقر بأنه نتيجة الاستبعاد الإثني
(World Bank: *Poverty in Guatemala*, Report No. 24221-GU (20 February 2003), pp. ii-iii).

[83] أنظر:
E. Bedoya Garland; A. Bedoya Silva-Santisteban: *Peonaje por deudas y marginación en las estancias ganaderas del Paraguay* (unpublished document, 2004),
طلبت الحكومة إجراء هذه الدارسة نزولاً عند طلب لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في مكتب العمل الدولي للوقوف على اللجوء المحتمل إلى العمل الجبري ضد الشعوب الأصلية في شاكو.

(المادة ١٦٩). ولكن واقع الحال هو أن الغذاء الذي يقدمه أصحاب العمل غالباً ما يكون غير كافٍ ويكون ثمنه باهظاً. وليس أمام العمال من خيار سوى شراء الأغذية الإضافية من مخزن التموين في المزرعة. وبما أن الأجور منخفضة جداً والأسعار في المخزن مرتفعة عمداً يضطر العمال من السكان الأصليين إلى شراء الأغذية بالدين والاستمرار في العمل في المزرعة لسداد ديونهم. كما أن العمل الجبري في إقليم شاكو متأصل أيضاً في الإجحاف في توزيع الأرض وضعف القدرة المؤسسية مما يسهم في تمكن أولئك الذين يفرضون العمل الجبري من الإفلات من العقاب. وفي غياب أي نقابة جديرة بالاسم للدفاع عن مصالح العمال فإن أصحاب العمل لهم كل الحرية في تنفيذ أنظمة العمل كما يشاؤون.

١٨٤. وفي بوليفيا ركزت البحوث على العمل الجبري الزراعي في إقليم شاكو وفي المناطق المدارية في سانتاكروز ومناطق شمالي الأمازون [٨٤]. وفي إقليم شاكو في بوليفيا فإن ظروف المعيشة والعمل لشعوب غواراني الأصلية مماثلة لما هي عليه في باراغواي. ويبلغ أجر الرجال عموماً ما بين دولار أمريكي ودولارين يومياً، وتتلقى النساء نصف هذا المقدار أما الأطفال العاملون فلا يتلقون شيئاً على الإطلاق. ولقد تأكد في تقرير رسمي صدر عن لجنة مشتركة بين الوزارات ممارسة العبودية وغيرها من استغلال الأيدي العاملة في منطقة شاكو في عام ١٩٩٩، حيث توفر قدر لا بأس به من الإثبات على عبودية الدين بين السكان الأصليين بعد أن تدفع لهم سلف نقدية وعينية. وقد يكون هنالك بضعة آلاف من جماعة غواراني الأصلية ما زالت اليوم في أوضاع العمل الجبري في المزارع الكبرى في شاكو حيث تقع أحياناً مجتمعات بأكملها في الأسر على يد زعماء محليين من خلال عبودية الدين والعنف المكشوف. ولكن بعض التدابير التي اتخذت مؤخراً بدأت تؤتي ثمارها. أولاً، فتحت الجمعية الدائمة لحقوق الإنسان في بوليفيا ونيابة وزارة حقوق الإنسان مكتباً في الإقليم بمساعدة من وكالة التنمية والتعاون السويسرية. ثانياً، بدأت منظمات غير حكومية ومنظمات شعوب أصلية حملة لتحرير معظم العمال المستغلين ولمنحهم قطعاً صغيرة من الأرض ولتوعية العمال من الشعوب الأصلية بحقوقهم.

١٨٥. وقد شوهدت أشد أشكال العمل الجبري حدة في منطقة شاكو ولكن دراسة ميدانية بينت أن عبودية الدين ممارسة موجودة في مناطق أخرى من البلاد وبأنها ربما تؤثر على أعداد أكبر بكثير من الناس عما هي الحال في شاكو بالذات. وفي إقليم سانتاكروز وفي شمال الأمازون كشفت الدراسة عن أن بعض الوسطاء يتعاقدون مع العمال في مواطنهم الأصلية قبل بدء موسم الحصاد بتقديم سلف على الأجور يتعين سدادها بالعمل أثناء الحصاد. وهذه الممارسة تحتجز العمال لفترة من الزمن قصيرة نسبياً. ولكن في كثير من الأحوال تكون الأجور أدنى بكثير من المستوى الموعود كما يحتفظ صاحب العمل بجزء منها على أساس تعسفي، مما يعني كذلك أن العمال يتكبدون ديناً مزيفاً إذ أنهم مكرهون على شراء الأدوات وحاجيات الكفاف بأسعار باهظة. وأولئك الذين يعجزون عن سداد المبلغ بالكامل يجبرون إما على العودة في السنة التالية وإما على مواصلة العمل إلى أن تعتبر ديونهم مدفوعة.

١٨٦. وفي بيرو، ركزت البحوث على العمل الجبري في حوض الأمازون وهو أيضاً نتيجة نظام غير قانوني في *التعاقد* في الأيدي العاملة [٨٥]. ويقيم أرباب العمل (المتعاقدون من الباطن) مخيمات العمل في الغابة ويشغلون عادة ما بين عشرة و٤٠ عاملاً معظمهم من مدن نائية وهم يتلقون سلفاً على الأجور تتراوح ما بين ١٠ و٢٠ في المائة من مجموع الأجر. وبعد وصولهم إلى المخيم تترتب عليهم سلسلة متواصلة من النفقات حيث تضاف الأدوات اللازمة والحاجيات الضرورية إلى حسابهم بأسعار باهظة. وعندما يدرك العديد من العمال ما حصل من خداع ويحاولون الهرب يلجأ أرباب العمل وهم مسلحون عادة إلى أساليب مختلفة للاحتفاظ بالأيدي العاملة، بما في ذلك التهديد بالموت وتقييد الحركة واحتجاز الأجر. وقد يصل عدد العمال الذين يجدون أنفسهم في مثل هذه الظروف من العمل الجبري إلى ٢٠٠٠٠، ويرافق العديد منهم أزواجهم وأطفالهم.

١٨٧. وقد تبين أيضاً أن أفراد المجتمعات الأصلية في غابة الأمازون يتعرضون لأشكال من الإكراه في العمل. حيث يقوم أرباب العمل بتقديم سلف أولية في شكل أغذية أو سلع أخرى مقابل كمية معينة من الخشب. وفي ألطف أشكال الخداع يضع أرباب العمل أسعاراً فاحشة على هذه السلع مستغلين جهل هذه المجتمعات بالقيمة الحقيقية لتلك السلع. وفي شكل أشد خطورة بين أشكال الخداع يلجأ رب العمل إلى ممارسة إنقاص كيل الحطب وبخس ثمنه. ويطلب من أفراد هذه المجتمعات إما تزويد كميات أكبر من الحطب أو العمل دون مقابل في مخيمات التحطيب القريبة. ومن شأن هذه الديون المزيفة أن تبقي العاملين من الشعوب الأصلية في عبودية الدين لسنوات طويلة بل عبر الأجيال كما ينتظر من النساء والأطفال العمل مجاناً.

١٨٨. ويرتبط هذا العمل الجبري الريفي بممارسات بيئية لا تطاق. ويبدو أن غابة الأمازون تستقطب العمل الجبري، إذ أن ندرة اليد العاملة والعزلة الجغرافية وغياب مؤسسات الدولة التي توفر الحماية، هي عوامل تجتمع لتجعل من هذه المنطقة أرضاً خصبة للاتجار بالعمال المستضعفين واستغلالهم. ويستخدم العديد من الضحايا من قبل مزارعين دون وازع أخلاقي لأغراض إزالة الأشجار في أراضي محتلة بصورة غير مشروعة. وتحدث هذه العمليات أحياناً داخل المحميات الوطنية للمجتمعات المحلية وتشتمل أيضاً على تزوير الوثائق التي ترخص استخراج الخشب أو وثائق الامتياز. وتستنفد هذه الممارسات واحداً من أثمن الموارد الطبيعية في أمريكا اللاتينية.

١٨٩. وهنالك حالة مماثلة في البرازيل حيث يعترف رسمياً بوجود ما يسمى "عمل الرقيق" في البرازيل منذ عام ١٩٩٥. وتشير عبارة "عمل الرقيق" إلى ظروف عمل مهينة واستحالة ترك صاحب العمل بسبب ديون مزيفة ووجود الخفراء المسلحين. وهذه هي حقاً السمة البارزة للعمل الجبري في ريف البرازيل حيث يجري تقييد حركة العمال عن طريق الإكراه البدني إلى أن يتمكنوا من سداد هذه الديون المزيفة. ومنذ ذلك الحين جرى تطبيق تدابير متزايدة في الشدة بغية استئصال هذه الممارسة، بدعم من منظمة العمل الدولية.

[84] المرجع نفسه:
Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia, DECLARATION Working Paper (forthcoming).

[85] المرجع نفسه:
El trabajo forzoso en la extraccion de la madera en la Amazonía peruana, DECLARATION Working Paper (forthcoming).

١٩٠. من المقدر أن هنالك نحو ٢٥٠٠٠ شخص تفرض عليهم شروط "عمل الرقيق" هذه، وذلك بالدرجة الأولى في كل من ولاية بارا وولاية ماتوجروسو في الأمازون. والعديد من هؤلاء العمال، وهم من الرجال في معظمهم، يتّجر بهم وسطاء يدعون "جاتوس" وهم يستقدمون العمال من المراكز الحضرية في شمال شرق البرازيل حيث ظروف الفقر والبطالة على أشدها. ويعد هؤلاء السماسرة بأجر جيد مقابل عمل جاد. وينقل العمال المتعاقدون عادة مسافة مئات الكيلومترات إلى أماكن نائية حيث ينتظر منهم العمل في المزارع أو في مخيمات التحطيب. ومن الأنشطة الاقتصادية التي عرفت في الأماكن التي اكتشفت فيها ممارسات العمل الجبري تربية المواشي (٨٠ في المائة) وزراعة المحاصيل (١٧ في المائة).

١٩١. وعندما يصل العمال إلى نهاية الرحلة سرعان ما يجدون أنفسهم في مصيدة عبودية الدين. ويقال لهم عادة إن الغرض من المقتطعات من الأجور هو سداد تكاليف النقل الأمر الذي قد لا يكونون على علم به من قبل. وفي حالات أخرى يساق العمال إلى نقاط تجمع حيث ينتظرون عدة أيام بل عدة أسابيع قبل نقلهم إلى مكان العمل وحيث تتراكم عليهم ديون إضافية لقاء تكاليف الإقامة والأكل والشرب وأشياء أخرى. وتستشري عبودية الدين في أقصى المناطق النائية حيث العزلة والوعيد والعنف وأحياناً القتل يجعل من مغادرة العمال أمراً مستحيلاً. والعزلة تعني أيضاً أن لا خيار للعمال إلا شراء الضروريات، بما في ذلك الغذاء من أصحاب العمل بأسعار باهظة للغاية.

تدابير علاجية في أمريكا اللاتينية: أمثلة من البرازيل وبوليفيا وبيرو

١٩٢. عندما تتغلغل جذور العمل الجبري في الهياكل الاجتماعية والاقتصادية والإثنية في قارة ما فإن الأمر يحتاج إلى استراتيجيات متعددة للتمكن من استئصال المشكلة. والضغط الديمغرافي في أمريكا اللاتينية أقل من مثيله في آسيا وبالتالي فإن الضغط أخف على الأراضي وعلى الموارد الطبيعية فيها. وقد شهدت القارة أيضاً مجموعة من الإصلاحات العصرية بين الخمسينات والسبعينات من القرن الماضي في مجال ملكية الأراضي والاستئجار والأيدي العاملة والإصلاحات الاجتماعية والتي ساعدت كثيراً في استئصال نظم العمل الاستعبادي التي كانت آنذاك منتشرة على نطاق واسع في المناطق الريفية. ولكن فتح آفاق جديدة في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية أخذ يخلق على ما يبدو أنماطاً جديدة من ممارسات العمل الجبري والتي تستدعي الآن الاهتمام العاجل.

١٩٣. وقد بادرت البرازيل في التصدي للمشكلات بصورة بادية جداً للعيان، عندما اعتمدت في آذار/ مارس ٢٠٠٣ خطة العمل الوطنية لاستئصال الرق وبدأت في تنفيذها. وتشمل مكونات الاستراتيجية المتعددة البنود التالية: إذكاء الوعي جماهيرياً، وتنسيق أنشطة الحكومة، واستصدار قانون جديد ينص على فرض عقوبات أقسى على المخالفين، بما في ذلك مصادرة ممتلكاتهم، وتعزيز عمليات إطلاق سراح ضحايا العمل الجبري في المناطق النائية من خلال مداهمات وحدات الشرطة المتنقلة وغيرها من المسؤولين عن إنفاذ القانون الجنائي وقانون العمل، وزيادة متواصلة في إجراءات المحاكمة. والتحدي الذي يواجه البرازيل هو استكمال الجهود المشكورة المبذولة في إنفاذ القانون ضد الإفلات من العقاب بواسطة استراتيجيات فعّالة في سبيل الوقاية وإعادة التأهيل. وكانت البداية في صدور تشريع يقضي بدفع نصيب الحكومة من مساهمات التأمين ضد البطالة إلى العمال المنتشلين من عمل الرقيق[٨٦]. وهنالك مجال أمام منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال للعمل يداً بيد مع السلطات المحلية وجماعات المجتمع المدني في المناطق التي يجند منها ضحايا العمل الجبري وذلك لتصميم برامج إعادة تأهيل تضمن سبل معيشة مستدامة حقاً.

١٩٤. وفي بوليفيا وبيرو، ومع أن التدابير أقل تقدماً فقد قطعت التزامات هامة في عام ٢٠٠٤ من جانب كل من الحكومتين لمكافحة العمل الجبري. وفي أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤ وعقب عقد حلقة عمل ثلاثية بشأن العمل الجبري أعلن وزير العمل في بوليفيا رسمياً نية حكومته في وضع وتنفيذ استراتيجية من أجل القضاء على العمل الجبري بمساعدة منظمة العمل الدولية. وفي بيرو، وفي سياق اجتماعات ثلاثية للتحقق من استنتاجات البحوث الآنفة الذكر، أعلنت الحكومة عن استعدادها لوضع سياسة محددة لاستئصال ممارسة العمل الجبري.

أفريقيا: العمل الجبري في سياق الفقر والتقاليد

١٩٥. إن أي استعراض للاتجاهات حديثة العهد في أفريقيا لا بد وأن يأخذ في الحسبان بعض الخصائص التي تميز هذه القارة. أولاً وحيث الفقر المدقع هو القاعدة فإن الكثير من العمال قلما يتلقون أجراً مالياً أو لا يتلقون أجراً مالياً البتة وإنما يكافأون بالدرجة الرئيسية بأن يوفر لهم قدر من الغذاء والمسكن دون المستوى اللائق أو مدفوعات أخرى عينية، كما أن ظاهرة الدفع المتأخر أو عدم دفع الأجور ظاهرة منتشرة، ونادراً ما تفي الأجور بأي حد أدنى محدد قانوناً. وقد يكون من الصعب أن نقرر متى تنحدر المخالفة المعممة لعقود العمل إلى جانب شروط العمل وظروفه الرديئة لتصبح بمثابة عمل جبري فعلاً.

١٩٦. ثانياً ونظراً لأهمية صلة القربى والتقاليد في العلاقات الاقتصادية والاجتماعية الأفريقية فقد يعتمد عليها للمطالبة بخدمات مجانية من أفراد الأسرة الموسعة ومن أفراد المجتمع ذوي المستوى الأدنى أو حتى من ذرية العبيد سابقاً. كما أن حرية الخيار مفقودة، ولكن طبيعة تضافر الإكراه والعقوبة قد تكون ضبابية جداً لدرجة أن ضحايا الممارسة (بل حتى مرتكبيها) قد لا يدركون أن أوضاع العمل الجبري هي كذلك. فقد تعتبر هذه الممارسة "طبيعية" ومشروعة اجتماعياً. وقد تثار في هذا الصدد أيضاً المعتقدات الدينية والتهديد بانتقام القوى الخارقة للطبيعة.

١٩٧. ثالثاً لوحظ وجود العمل الجبري في بعض البلدان الأفريقية في سياق أعمال عنف سياسي شديدة. إذ إن انهيار نظام الحكم وهيمنة القانون يفضي إلى ظروف قد تتطور فيها ممارسات العمل الجبري دون رادع.

١٩٨. رابعاً إن معدلات ممارسة عمل الأطفال في أفريقيا هي من أعلى المعدلات في جميع الأقاليم وهي مرتبطة بانتشار الفقر المدقع على نطاق واسع. والاعتماد الطبيعي لصغار الأطفال على البالغين يتزايد بشدة عندما يبتعدون عن بيئة منزلهم عبر حدود "اجتماعية" أو وطنية مما يجعلهم أكثر تأثراً بالإكراه على العمل. وفي العديد من أنحاء أفريقيا من الشائع جداً أن يرحل الأطفال بعيداً عن منازلهم. وتوحي الإثباتات الراهنة بأن الأطفال قد يمثلون نصيباً أكبر من

[86] القانون رقم ١٠٦٠٨ الصادر في ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٢، المعدّل للقانون رقم ٧٩٩٨ الصادر بتاريخ ١١ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٠، بشأن تنظيم برنامج تأمين البطالة.

العاملين جبراً في أفريقيا مما هو عليه الحال في أي إقليم آخر في العالم.

١٩٩. وفي أفريقيا يجد الناس أنفسهم في أوضاع العمل الجبري بأساليب شتى. ففي بعض البلدان الأفريقية يكون المولد والنسل من الأمور الهامة الواضحة في تحديد وضع "الرق". وغالباً ما ينتمي ضحايا العمل الجبري إلى أقليات إثنية أو دينية متميزة. وقد يفرض العمل الجبري أيضاً من قبل السلطات المحلية، بما في ذلك الزعماء التقليديون.

٢٠٠. وقد تجعل تركة الماضي في تجارة الرقيق الاعتراف بالعمل الجبري المعاصر عسيراً بالنسبة لمن هم في مناصب النفوذ وكذلك بالنسبة للجمهور عموماً. والحق أن مفهوم العمل الجبري بالذات، وكذلك مفهوم العبودية، يستحضر صوراً من الماضي في قارة شاعت فيها ممارسة العمل الجبري حتى نهاية فترة الاستعمار. وربما تفسر هذه العوامل ندرة البحوث حديثة العهد حول الموضوع وصعوبة القيام بها. وبالفعل، أشارت نتائج دراسات حديثة أجريت بناء على طلب المنظمة إلى أن الباحثين الوطنيين، وكذلك المجيبين على أسئلتهم، كانوا يستصعبون جداً إدراك هذا المفهوم والتمييز بين أوضاع العمل الجبري وغيره من العمل الذي يتسم بالاستغلال المفرط وإن كان "بمحض الاختيار". وإذا قام علماء الأنثروبولوجيا بالتعمق في دراسة قضية الرواسب المتبقية في يومنا هذا من ممارسة الرق في غرب أفريقيا، وإذا كانت مسألة الاتجار بالنساء والأطفال عبر الحدود تحتل مرتبة عالية في جداول عمل السياسة في السنوات الأخيرة، فإن مظاهر العمل الجبري الأخرى لم تحظ بكثير من الاهتمام. ولذا هنالك ثغرات هامة في فهم ظاهرة العمل الجبري في أفريقيا وفي كيفية التصدي لها بأكثر الأساليب فعّالية.

العمل الجبري المرتبط بالرق ومركز الرقيق

٢٠١. من الواضح أن الصلة بين الرق "التقليدي" والعمل الجبري في الوقت الحاضر مسألة حساسة في أفريقيا. ففي بلدان الساحل في غرب أفريقيا بالدرجة الرئيسية، أي في بنن وبوركينا فاسو والكاميرون وتشاد وغينيا ومالي وموريتانيا والنيجر، أعرب عن بعض القلق بشأن ما يزعم من استمرار الممارسات الشبيهة بالرق أو ممارسات التمييز إزاء الأشخاص المنحدرين من الرقيق.

٢٠٢. أجل إن محنة سلالة الرقيق في غرب أفريقيا، وخصوصاً أولئك الذين ما زالوا يعانون من التمييز والاستغلال في العمل، لقيت اهتماماً كبيراً طوال السنوات العشر الماضية. وتميل التقارير الحديثة إلى وضع مثل هذه الحالات في سياقها الاجتماعي، خلافاً للتقارير السابقة التي كانت تتوخى إثارة المشاعر حول هذا الموضوع. وقد لاحظ علماء الأنثروبولوجيا تحسينات في معاملة سلالة الرقيق كما لاحظوا استمرار الاستغلال على حد سواء. وقد بذلت المنظمات المحلية جهوداً يعتد بها لمساعدة هذه الجماعات، وحذت حذوها بعض نقابات العمال. أما الحكومات فقد استجابت بأساليب مختلفة تبعاً للخصائص المميزة للوضع في كل بلد.

٢٠٣. وقد ركزت البحوث على المجموعات التي تمارس الرعي، حيث يلحق الأفراد الذين يعتبرون بمنزلة الرقيق بالعمل لدى جماعات الرحل المعزولة. وقد يعملون خدماً في المنزل أو يرعون المواشي أو يقومون بالأعمال الزراعية. وفي بعض الأوضاع يبدو أن النساء يتأثرن أكثر من الرجال حيث يقدمن تقريباً نفس الخدمات التي كان يقدمها الرقيق في الماضي - كجلب الماء وإعداد الطعام ورعاية المواشي. ولكن طائفة واسعة من الخدمات قد تطلب من سلالة الرقيق، رجالاً أو نساءً أو أطفالاً - سواء في داخل المنزل أو في الحقول[87]. وأبلغ عن استمرار المشكلات بين بعض المجموعات الإثنية واللغوية حيث استمرت الفوارق في المركز بين الرقيق وأسيادهم حتى منذ ما قبل عهد الاستعمار وبقيت عبر العصور الحديثة[88]. وفي بعض الحالات قد لا يؤدي التمييز القائم على النسب مباشرة إلى فرض العمل الجبري وإنما يتناول ممارسات أخرى تديم تبعية سلالة الرقيق لسيدهم، مما يقيد بشدة الخيارات المتاحة لهم. ومن أمثلة ذلك حظر ميراث الأرض أو ملكية عدد هام من المواشي وحظر الزواج من امرأة ليست منحدرة من الرقيق[89]. وقد أبلغ عن استخدام التهديد وعقوبات أخرى لمنع المنحدرين من الرقيق من الهرب. ولكن قد يضاف إلى ذلك مختلف العوامل الاجتماعية والنفسية ومنها مثلاً الخوف من انتقام القوى الخارقة للطبيعة في حال الإخلال "بالواجب" الديني في العمل لدى نفس صاحب العمل أو الخوف من عالم المجهول فيما وراء الحدود المألوفة لمنزل السيد التقليدي.

٢٠٤. وكشفت البحوث التي أجرتها منظمة العمل الدولية في النيجر أن أفراد جماعة *بيللا* المنحدرين من الرقيق الأسود من الطوارق، قد ينظرون إلى وضعهم من زاوية القدرية على أنهم ينتمون إلى أسيادهم ويعتمدون عليهم في كل شيء[90]. وجدير بالملاحظة أيضاً موقف "الأسياد" من حيث أنهم يشكون من عبء استمرار الالتزامات الاجتماعية إزاء الرقيق سابقاً.

٢٠٥. ومع ذلك فإن نتائج مثل هذه البحوث تبقى مثاراً للجدل حيث تلح بعض الحكومات وبعض المنحدرين من الجماعات المالكة للرقيق سابقاً على أن مثل هذه الممارسات لم تعد قائمة. ويشيرون إلى أن الأفراد لهم الحرية اليوم بمغادرة الأسر التي كانوا مرتبطين بها تقليدياً. فالهجرة بأعداد كبيرة إلى المدن في أعقاب فترات الجفاف المطولة قد كسرت أيضاً طوق التبعية التقليدية بين "الرقيق" و"أسيادهم". ويقول آخرون إن مثل هذه الروابط تستمر أحياناً في البيئة الحضرية الجديدة. وعموماً لم يجتمع القدر الكافي من البيانات المفصلة بشأن الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي للمنحدرين من الرقيق لمعرفة ما إذا كانت أنماط هامة من التعسف باقية أم لا.

87 أشارت البحوث في النيجر، والتي جمعت من خلال مناقشات أجريت في حلقات صغيرة، إلى طائفة واسعة من المهام، قيل أنها كانت تستغرق ١٦ ساعة عمل يومياً بالمتوسط. وقد ميزت الدراسة بين شكلين مختلفين من أشكال العبودية المعاصرة في النيجر، الأول عبارة عن نظام "ففّال" من نظم التمييز الاقتصادي الذي يعتمد على أيديولوجية عرقية لدى مجتمعات الطوارق وجماعات البدو الرحل العربية التي تمارس الرعي، والثاني عبارة عن نظام أكثر "سلبية" من التمييز الاجتماعي والسياسي الذي يمارس بالدرجة الأولى، ولكن ليس حصرياً، في المجتمعات المستقرة. أنظر:
A. R. Sékou; S. Adji: *Étude sur le travail forcé en Afrique de l'Ouest: Le cas du Niger*, DECLARATION Working Paper (forthcoming).

88 مثال ذلك قبائل فولا أو فولاني في بلدان غرب أفريقيا وكذلك الطوارق أو كيل تماشق في بوركينا فاسو وفي مالي والنيجر، وتوبو في تشاد والنيجر والجالية الناطقة بالعربية في موريتانيا.

89 تكشف الدلائل الحديثة من بلدان أفريقية مختلفة أن المنحدرين من الرقيق الذين لا يخضعون اليوم لأي شكل من أشكال العمل الجبري كثيراً ما يشعرون بالتمييز عندما يسعون إلى الزواج من فتيات ينتمين إلى أسر تعتبر "أعلى" منزلة اجتماعياً. Dottridge, op. cit.

90 انظر: Sekou; Adji, op. cit.

٢٠٦. والأرجح أن الواقع يشتمل على طيف من الأوضاع، من حالات الاستغلال المفرط إلى الحالات اللينة نسبياً. وقد تركز معظم التحقيق والإجراءات حتى الآن على موريتانيا والنيجر ولم تحظ المسألة بكثير من الاهتمام من بلدان الساحل الأخرى. وتبقى الحاجة واضحة إلى استمرار الحوار حول هذه المسألة الحساسة وذلك بغية التوصل محلياً إلى توافق في الآراء لمعرفة ما هي الممارسات التقليدية التي تشكل عملاً جبرياً وكيف يمكن التعرف إلى هذه الحالات وكيف يمكن التغلب على هذه المشكلات بأعلى قدر من الفعالية.

٢٠٧. ومن الملاحظ حدوث بعض التقدم مؤخراً. ففي النيجر مثلاً تمخضت المشاركة الفعالة من جانب رابطة الزعماء التقليديين في النيجر في مكافحة العمل الجبري عن برنامج أولي لعقد حلقات عمل وبث برامج إذاعية لإذكاء الوعي، وذلك بدعم من منظمة العمل الدولية. وفي موريتانيا جرى حوار مطول حول هذه المسائل بين الحكومة والهيئات الإشرافية في منظمة العمل الدولية. وأشارت الحكومة إلى التدابير المتخذة في سياق الاستراتيجية الاقتصادية والاجتماعية التي وضعتها لمكافحة الفقر كما أشارت إلى مساهمتها في التصدي لرواسب ممارسة الرق ومنع العمل الجبري. وفي الوقت ذاته ما زالت منظمات العمال تشير على وجه التحديد إلى حالة الأشخاص الذين ما زالوا في منازل أسيادهم السابقين والذين يحرمون من حرية الحركة ومن حرية العمل في مكان آخر. ويبدو أن هذه الممارسة تشمل النساء أكثر مما تشمل الرجال حيث يستمر ارتباطهن بعائلات البدو الرحل ويقدمن تقريباً نفس الخدمات التي كان يقدمها العبيد في الماضي، كجلب الماء وإعداد الطعام ورعاية المواشي بالقرب من موقع الأسرة. ومن الشواغل الأخرى التي أثارتها منظمات العمال في عدة مناسبات مع الحكومة هي أن العبيد سابقاً يفقدون حقوقهم على الأراضي التي كانت متاحة لهم في الماضي للوفاء باحتياجات الكفاف لديهم. ولذلك فقد حثت على وضع برنامج لتقديم المساعدة الهادفة إلى العبيد سابقاً على أن يشمل: برامج تنمية واسعة النطاق في قرى العبيد سابقاً وبرامج لتطوير البنية الأساسية وتوفير المنح الدراسية للأطفال وكذلك القيام بحملة توعية كبرى بشأن المشكلات المتبقية وكيفية التغلب عليها. وإثر بعثة لإقامة صلات مباشرة في موريتانيا في أيار/ مايو ٢٠٠٤ اقترحت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في دورتها المعقودة في تشرين الثاني/ نوفمبر - كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤ أن تقوم الحكومة، بمساعدة من منظمة العمل الدولية، بشن حملة معلومات وتوعية تستهدف جميع شرائح السكان، بمن فيهم أكثر الناس تعرضاً للوقوع ضحية العمل الجبري.

العمل الجبري والتمييز في أوضاع المنازعات وما بعدها

٢٠٨. تمثل حالة السودان بوضوح كيف يرتبط العمل الجبري بالتمييز القائم على الانتماء الإثني في سياق نزاع مدني. فالعمل الجبري الذي كان يفرض على الرجال والنساء والأطفال الذين اختطفوا إبان النزاع المدني في جنوب البلاد والذي انتهى رسمياً في أيار/ مايو ٢٠٠٤، ما زال مبعث قلق كبير على المستوى الدولي. فقد كانت جماعات دينكا التي تعيش شمال بحر الغزال ضحايا غارات اختطف أثناءها الماشية والناس على حد سواء ونقلوا إلى أجزاء في جنوب دارفور وغرب كوردوفان[٩١] وعند وصولهم تقوم جماعات بجارة التي تمارس الرعي بإكراه المخطوفين على العمل في رعاية الغنم والماعز أو بإرسالهم إلى جماعات أخرى. ومع مرور الزمن استوطن بعضهم في القرى على أساس دائم نسبياً ويقال إن العديد من الفتيات تزوجن برجال من المجتمع المحلي.

٢٠٩. وفي عام ٢٠٠٢ قام فريق من الشخصيات البارزة بزيارة السودان للتحقيق في الحالة[٩٢]. وتحدث الفريق عن طائفة واسعة من الاعتداءات بحق الأشخاص المختطفين، بما في ذلك فرض العمل الجبري وفرض قيود قاسية على حرية الحركة وفي العديد من الحالات الاعتداء البدني والنفسي وفي بعضها الآخر الزواج القسري والعلاقات الجنسية مع النساء والفتيات. وشملت توصيات الفريق وضع إطار سياسة فعّالة لإنقاذ وإدماج الأشخاص المخطوفين، وتوفير الدعم لأساليب حل النزاع محلياً، والتشديد على إنفاذ القوانين القائمة، وضمان سلامة المرور لجميع الراغبين في العودة إلى أوطانهم، وتعزيز برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المناطق المتأثرة[٩٣].

٢١٠. وفي أيار/ مايو ٢٠٠٤ وقعت حكومة السودان بروتوكولات سلم مع مجموعات المتمردين بما في ذلك بروتوكول بخصوص تقاسم السلطة يتضمن أحكاماً بشأن إلغاء الرق. ورغم الآمال المعقودة على أن تنفيذ هذه الاتفاقات سيوفر حل المشكلات العالقة فقد استمرت التقارير التي تتحدث عن حالات الاختطاف والرق في أواخر عام ٢٠٠٤، وخصوصاً في الإقليم الواقع جنوب دارفور حيث ينسب اختطاف النساء والأطفال إلى جماعات من الميليشيا. وإبان ذلك أشارت الحكومة إلى أن لجنة القضاء على اختطاف النساء والأطفال التابعة للحكومة ترى أن التدابير القضائية هي أفضل وسيلة للقضاء على مثل حوادث الاختطاف هذه، فقد طلبت جماعات القبائل من هذه اللجنة ألا تلجأ إلى التدابير القانونية ما لم تفشل الجهود الودية التي تبذلها القبائل. ويكمن التحدي في تشجيع لقاءات المصالحة بين القبائل في إطار من التعايش السلمي والحرص في الوقت ذاته على عدم إفلات الخاطفين الذين يستغلون العمل الجبري من العقاب.

٢١١. وفي بلدان أخرى تتحدث تقارير كثيرة عن التعبئة القسرية لمن هم دون الثامنة عشرة من العمر في الخدمة المسلحة وذلك من قبل الجيوش الحكومية ومجموعات المتمردين على السواء[٩٤]. وإذا كانت تعبئة كبار الأطفال في بعض الحالات طوعية فإن نسبة عالية من هذه الحالات تكون مصحوبة بالإكراه والوعيد. ويبدو أن عدد الأطفال

[91] مشروع العبودية والاختطاف في معهد وادي ريفت: *قاعدة بيانات المخطوفين في السودان: موجز المشروع*، تموز/ يوليه ٢٠٠٣. يقول هذا التقرير بأن هنالك أكثر من ١١٠٠٠ مخطوف لم يعرف مصيرهم بعد.

[92] ضم فريق الشخصيات البارزة خبراء من فرنسا وإيطاليا والنرويج والمملكة المتحدة والولايات المتحدة. وكان الفريق يتمتع بالدعم من كل من الحكومة وحركة التحرير الشعبية والجيش الشعبي في السودان على السواء. أنظر:

Slavery, abduction and forced servitude in Sudan, Report of the International Eminent Persons Group (United States Department of State, Bureau of African Affairs, 22 May 2002), p. 7. http://www.state.gov/p/af/rls/rpt/10445.htm .

[93] المرجع نفسه، الصفحات ١٢-١٦.

[94] انظر بصورة خاصة التقارير الصادرة عن التحالف من أجل وقف استخدام الأطفال الجنود، مثلاً: *الجنود الأطفال*: التقرير رقم ١٣٧٩، لندن (٢٠٠٢).

الذين تشملهم هذه الممارسة في كافة أنحاء أفريقيا قد بلغت ذروتها قبل بضع سنوات حيث بلغ نحو ١٢٠٠٠٠[٩٥]. وقد عمد جيش المقاومة باسم الرب في شمال أوغندا مراراً إلى اختطاف الأطفال وإجبارهم على أداء طائفة من الوظائف، من المشاركة في المعارك إلى مختلف أدوار الدعم، بما في ذلك دور "زوجات" قادة هذا الجيش بالنسبة للفتيات. وتوحي بعض التقديرات بأن مجموع المخطوفين بلغ نحو ٢٠٠٠٠ طفل[٩٦]. وقد تمكن بعض الشبان من الفرار من معسكرات جيش المقاومة باسم الرب. وقد ساعدت منظمة الأمم المتحدة للطفولة وغيرها من المنظمات في عملية إعادتهم إلى الوطن وإدماجهم في مجتمعاتهم المحلية ولكن عدداً لا بأس به من هؤلاء الشبان لم يعرف مصيرهم بعد. ويبدو أن ليس هنالك من شك بأن جميع هؤلاء المختطفين هم ضحايا العمل الجبري بالإضافة إلى اعتداءات أخرى.

٢١٢. وقد أبلغ عن حالات العمل الجبري، بما في ذلك بين الأطفال، في أوضاع ما بعد النزاع في غينيا وليبيريا وسيراليون مثلاً، ولا سيّما في مناجم الماس والذهب[٩٧].

العمل الجبري والتقاليد: ملامح أخرى

٢١٣. ظهرت تقارير أيضاً تتحدث عن أوضاع أخرى من العمل الجبري ومنها مثلاً: قيام السلطات السياسية التقليدية، بما في ذلك زعماء القبائل، بإجبار الناس على العمل كما في سوازيلند مثلاً، وقيام فئة من الناس بفرض القيام بخدمات على فئة اجتماعية أو إثنية أخرى كالأقزام الذين يعيشون في الغابات في جمهورية أفريقيا الوسطى والذين يجبرون على توريد منتجات غاباتهم إلى المجتمعات خارج الغابات التي "تتحكم" بهم[٩٨]، والعمل الجبري الذي يفرض على النساء في إطار ممارسة تعدد الزوجات[٩٩]، وإجبار الناس على العمل من قبل السلطات الدينية، بما في ذلك بموجب نظام "تروكوزي" في غانا[١٠٠]، واستخدام طلبة المدارس الدينية في التسول في مختلف بلدان غرب أفريقيا[١٠١].

٢١٤. وقد كشفت عدة دراسات لممارسة تسول الطلبة في بلدان غرب أفريقيا أن هذه الممارسة، على غرار تقاليد أخرى يشارك فيها الأطفال في كسب ما يقوم بأودهم ، قد تخللها التلاعب في بعض الأحيان لتصبح ممارسة استغلالية تعسفية. فقد أفيد في عام ٢٠٠٣ مثلاً أن صبية تتراوح أعمارهم بين عشر سنوات و١٥ سنة بالإضافة إلى بعض الشبان نقلوا من بوركينا فاسو إلى مالي المجاورة لمتابعة دراساتهم الدينية ثم أرسلوا للعمل كامل الوقت في مزارع الأرز في وادي النيجر الأعلى. وقد سلموا كل مكاسبهم إلى مدرسهم[١٠٢]. وتوحي مثل هذه الحالات بالحاجة إلى شكل ما من أشكال التنظيم لتحديد ما هي أشكال جمع الأموال أو غير ذلك من الأنشطة المولدة للدخل التي يقوم بها الطلبة والتي تعتبر مقبولة في سياق كل بلد.

ثغرات في فهم العمل الجبري في أفريقيا

٢١٥. لقد شمل ما تقدم من استعراض مشكلات العمل الجبري التي أمكن - على نطاق واسع أو ضيق - توثيقها. ونظراً لتركيز المجتمع الدولي طيلة العقد الماضي على عمل الأطفال فلا غرابة في أن يحظى العمل الجبري بين الأطفال باهتمام أكثر مما يحظى به العمل الجبري بين الراشدين. ومع ذلك ما زالت هنالك ثغرات هامة في فهم العمل الجبري. وكل هذا يستدعي مزيداً من التوعية والمناقشة بين الحكومات وكذلك بين الشركاء الاجتماعيين للتفكير في مدى إمكانية بروز مشاكل جديدة على أرض الواقع.

٢١٦. وقد عقدت مثل هذه المناقشة في ياوندي في أواخر عام ٢٠٠٤ عندما عكفت نقابات عمالية من بوروندي وكاميرون وجمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد والكونغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية على تحديد السمات الرئيسية للعمل الجبري المعاصر في هذا الإقليم[١٠٣]. ومن مجالات المشاكل التي طرحت عمليات الرق والاختطاف وعبودية الدين والعمل الجبري في خدمة المنازل والاستغلال الجنسي التجاري وفرض العمل ساعات إضافية بالتهديد بالفصل، والعمل القسري غير المدفوع لموظفي الخدمة العامة، والاتجار بالأشخاص. ومن المجالات التي قد تبعث على القلق ظروف العمل الجبري التي يواجهها المهاجرون الداخليون من البالغين في أفريقيا، سواء كانت هذه الهجرة من منطقة ريفية إلى أخرى أو من منطقة ريفية إلى منطقة حضرية أو عبر الحدود، الذين يعملون في الاقتصادات

[95] انظر:
ILO: Wounded childhood: *The use of children in armed conflict in Central Africa* (Washington, DC, April 2003).

[96] يقدر مرصد حقوق الإنسان أن نحو ٥٠٠٠ طفل اختطفوا بين حزيران/ يونيه ٢٠٠٢ وآذار/ مارس ٢٠٠٣، بالمقارنة بمجرد مائة في عام ٢٠٠١.
Human Rights Watch: *Stolen children: Abduction and recruitment in northern Uganda* (New York), Vol. 15, No. 7(A), March 2003.

[97] انظر: Dottridget، مرجع سابق.

[98] الجمعية الدولية لمناهضة الرق: *الشعوب المسترقة في التسعينات. الشعوب الأصلية وعبودية الدين وحقوق الإنسان*، (كوبنهاغن، ١٩٩٧)، ص ٢٣. ولكن قد يقال في مثل هذه الحالات إن العمل الذي يقوم به المستغلون ليس جبرياً وإنما بيع منتوج ذلك العمل.

[99] تفيد دراسة حديثة في النيجر أن الزواج يستغل كوسيلة لحيازة العمل الزراعي لدى النساء، إذ تجري هذه الزيجات قبيل فصل الأمطار حيث الحاجة ماسة إلى اليد العاملة الزراعية وذلك تحديداً من أجل السيطرة على عمل المرأة (وقد شمل ذلك في إحدى الحالات ثماني زوجات). وفي بعض الحالات يقال إن هذه الزيجات تنتهي فجأة في نهاية فترة ذروة الطلب على الأيدي العاملة. Sékou; Adji؛ مرجع سابق.

[100] جرت العادة لدى قبائل إيوى في جنوب شرق غانا أن ترسل الأسرة، تكفيراً عن ذنب، امرأة أو فتاة للعيش والعمل لدى كهنة المعابد ليقدمن لهم الخدمات الجنسية والمنزلية، ويكون ذلك عادة مدى الحياة. وقد سعت السلطات في غانا لأكثر من عقد من السنين، وكذلك عدد من المنظمات غير الحكومية مدعومة من صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة وغيرها، إلى استئصال هذه الممارسة. وفي عام ١٩٩٨ اعتمدت غانا قانون (تعديل) المدونة الجنائية (رقم ٥٥٤) الذي يجعل من إخضاع أي شخص " لعبودية الطقوس أو الأعراف " بمثابة جريمة يعاقب عليها. ولم يضع القانون الجديد حداً للممارسة ومع ذلك فقد أمكن إطلاق سراح عدد لا بأس به من النساء وقدم إليهن الدعم للخروج من هذا الوضع والتمكن من العمل في مهن بديلة. ويفيد أحد التقديرات بأن أكثر من ألف امرأة وفتاة أطلق سراحهن حتى الآن.

[101] في كثير من البلدان يتعين على الصبية الملتحقين بالمدارس الدينية جمع الصدقات من الجمهور لتمويل تعليمهم أو المدرسة التي يرتادونها. ويقال إن هذه الممارسة موجودة بين المجتمعات المسيحية في مرتفعات إثيوبيا وكذلك في العديد من المجتمعات الإسلامية، من السودان إلى السنغال. ويعرب الطلاب المسلمون باسم "طلبة" في بلدان غرب أفريقيا الناطقة بالفرنسية.

[102] انظر:
C.O. Diallo: “Trafic d’enfants – Le marabout pris en flagrant délit”, in *L’Essor*, 3 July 2003, quoted in M. Coulibaly ; A. Diarra: *Etude sur le travail forcé au Mali* (Bamako, October 2003), PAMODE/BIT, pp. 49-50.

[103] حلقة دراسية بشأن معايير العمل الدولية والإجراءات المؤسسية، ٢٩ تشرين الثاني/ نوفمبر - ١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤.

الريفية والحضرية غير المنظمة. وليس من المعروف مدى انتشار عبودية الدين وغيرها من التعديات المرتبطة بشدة تأثر العمال والعاملات الذين رحلوا عن ديارهم. ومن الضروري أيضاً إمعان النظر في ترتيبات العمل في مجال الزراعة التجارية لاستكشاف ما إذا كانت نظم دفع السلف أو غيرها من نظم الدفع مرتبطة بالتعاقد من الباطن فيما يتعلق خصوصاً بالقوة العاملة المهاجرة، تؤدي إلى حدوث مشكلات العمل الجبري أم لا. وعموماً هنالك حاجة إلى مزيد من البحوث المفصلة فيما يتعلق بترتيبات العمل التعاقدي السائدة في الاقتصاد غير المنظم وذلك للتحقق من وجود مشكلات العمل الجبري وعبودية الدين أم عدم وجودها[١٠٤].

[104] تشير البحوث التمهيدية التي أجرتها منظمة العمل الدولية في مدغشقر مثلاً إلى أن ممارسات عبودية الدين والعمل الجبري شائعة بين الباعة في الشوارع في المراكز الحضرية، الذين يجبرون على تسليم بطاقات هويتهم إلى موردیهم. فإذا لم يتمكن هؤلاء الباعة من التقيد بمواعيد السداد مقابل المؤن التي زودوا بها فإنهم مضطرون إما إلى تقديم عمل مجاني (كالعمل خفيراً ليلياً مثلاً أو خادماً منزلياً)، أو إعادة مفاوضة الدين باستلام مزيد من "السلف" بحيث يقعون فعلاً أسرى لأعباء من الدين متزايدة باستمرار. وتبين أيضاً أن سائقي عربات جر الأشخاص مدينون أيضاً إلى أصحاب هذه العربات التي يستأجرونها منهم، وهنالك من يقترض المال لشراء المواد الزراعية. ويعاني الكثيرون من مشكلات في سداد المبالغ. *Etude sur le travail forcé: cas de Madagascar* (unpublished document, October 2004)، دراسة طلبتها منظمة العمل الدولية.

٥- العمل الجبري والهجرة والاتجار بالأشخاص

٢١٧. لقد تبين أن نحو ٢ر٥ مليون من الرجال والنساء والأطفال هم من ضحايا الاتجار في أي وقت من الأوقات وأن هنالك ما لا يقل عن ثلث هؤلاء يتجر بهم لأغراض اقتصادية غير الاستغلال الجنسي. وتشير هذه الاستنتاجات بوضوح إلى أن الاستجابات لمواجهة الاتجار ينبغي لها أن تتخطى التركيز الحالي على الاستغلال الجنسي التجاري للنساء والفتيات واتخاذ نهج أكثر عمومية يشمل أبعاد العمل الأوسع في مجال الاتجار بالأشخاص.

٢١٨. وإن كان هنالك تزايد في توافق الآراء حول هذه النقطة في الأوساط العالمية لمناهضة الاتجار فما زال هنالك نقص في المعارف بشأن الأبعاد الأوسع لهذه المشكلة. ولأن هذه الأبعاد لم تحظ بالكثير من الأولوية لدى صانعي السياسة والمسؤولين عن إنفاذ القوانين حتى الآن فإن الموارد لم تتوفر لتقصي أبعاد العمل وكنتيجة حتمية لذلك لم يتوفر إلا القدر اليسير من البيانات الرسمية أو البحوث التحليلية.

٢١٩. وبخطوط عريضة جداً يمكن رسم الحوافز التي تشجع الاتجار بالأشخاص بين أفقر البلدان وأغناها على النحو التالي. فمن جانب العرض، وغالباً ما يكون ذلك كنتيجة مزدوجة لتضاؤل فرص العمالة وارتفاع تطلعات المستهلك، هنالك حوافز متعاظمة تشجع الهجرة لا من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية فحسب وإنما من البلدان الأقل ثراء إلى البلدان الأكثر رخاء. ففي البلدان الأغنى يبدو أن هنالك طلباً ثابتاً على القوى العاملة المستعدة لقبول الوظائف الأقل أجراً وأمناً، وغالباً ما تكون موسمية في طابعها. ولا غرابة في أن مواطني البلدان الأغنى يأنفون ممارسة الأعمال القاسية والقذرة والخطيرة. ولكن عندما تزيد البلدان الأغنى تدريجياً من إقامة الحواجز أمام الهجرة المشروعة والنظامية فإن العناصر الإجرامية تشتم الفرصة لجني الأرباح الهائلة. ويتقاضى بعض الوسطاء مبالغ ضخمة من المال مقابل تهريب المهاجرين الطامحين بصورة غير مشروعة عبر الحدود ويقوم وسطاء آخرون باللجوء إلى طائفة من الممارسات القسرية والخداعية لابتزاز المزيد من الأرباح في موقع الوجهة المقصودة. وخلاصة القول يمثل الاتجار بالأشخاص استجابة انتهازية للتوترات القائمة بين الضرورة الاقتصادية التي تدفع نحو الهجرة والقيود المدفوعة سياسياً للحد منها.

٢٢٠. ولكن هذه الصورة مفرطة في تبسيط الأمور. إذ أن صلات الترابط الحقيقية بين وكلاء التوظيف والقائمين بعمليات النقل وأصحاب العمل في بلدان الوجهة المقصودة متشعبة ومتشابكة. فالتمييز بين تهريب الأشخاص والاتجار بهم قد يضمحل على أرض الواقع. والحق إن العديد من الذين يجدون أنفسهم في نهاية المطاف في أوضاع من العمل الجبري قد هاجروا في بداية الأمر بملء إرادتهم ولكنهم أصبحوا ضحايا العمل الجبري وهم في طريقهم إلى بلد الهجرة أو بعد وصولهم هناك.

٢٢١. ويناقش هذا الفصل أولاً الصلات القائمة بين العمل الجبري والهجرة والاتجار بالأشخاص، مستعيناً إلى حد كبير باستنتاجات برنامج بحوث قامت به المنظمة في بلدان المقصد وفي بلدان الأصل على حد سواء. (الإطار ٢-٣)[105].

ومع أن التأكيد كان بداية على أوروبا، بما فيها الاتحاد الروسي، وعلى آسيا الوسطى، هنالك بحوث مماثلة تجري في بلدان نامية مثل غانا وإندونيسيا ونيجيريا والفلبين[106]. ثانياً، يولي هذا الفصل الاهتمام إلى أولئك المعرضين بصفة خاصة لخطر الاتجار لأغراض العمل الجبري في شتى أنحاء العالم، بمن فيهم العاملون في خدمة المنازل وفي مجال الترفيه والنسوة اللواتي يجبرن على الدخول في دائرة الاستغلال الجنسي التجاري. ثالثاً، ينظر في بعض العوامل الهيكلية التي تكمن خلف هذه الآفة المتزايدة للعمل الجبري المعاصر، بما في ذلك القطاعات الاقتصادية المعنية وأساليب الاستدراج. كما يشير إلى الأرباح الطائلة التي تتجاوز اليوم ٣٠ مليار دولار أمريكي سنوياً والتي يجنيها المستغلون اليوم، عادة دون عقاب، على حساب ضحايا العمل الجبري هؤلاء.

٢٢٢. ثم تنبري الفروع المتبقية إلى معالجة عوامل جانب العرض. وبعد استعراض بعض الأسباب الدفينة للاتجار، بما فيها أنماط التمييز القائم على الجنس أو غيره من التمييز، يختتم الفصل بالتأكيد على الضرورة الحيوية لإقامة صلات أمتن بين دوائر إنفاذ القانون ودوائر حماية الضحايا، ولإقامة إدارة أفضل للهجرة كجانب أساسي من جوانب الحيلولة دون الاتجار.

عواقب العمل الجبري الناجمة عن الهجرة والاتجار في بلدان المقصد

٢٢٣. من الممكن إيجاز نتائج البحوث المذكورة في الإطار ٢-٣ على النحو التالي. أولاً، باستثناء العاملين في مجال الجنس قسراً أو ضحايا بعض الجيوب الإثنية الذين يعملون في ورشات "الإرهاق"، فإن أوضاع العمل الجبري لا تكون عادة نتيجة الإكراه البدني صراحة. وقد تمكنت البحوث من توثيق أنماط أدهى من الإكراه تستخدم لتخفيض الأجور وجعل الناس يعملون في ظروف رديئة أو غير آمنة. ثانياً، وإن كان من المفيد إدراج العمل الجبري تحت مظلة التشريعات والسياسات المناهضة للاتجار، فإن الواقع أكثر تعقيداً من ذلك. ففي كثير من الأحيان يدخل المهاجرون إلى بلدان المقصد بملء أرادتهم، ربما بمساعدة من أصدقاء أو من أقرباء سبقوهم إليه. ومع ذلك فهم عرضة أكثر من غيرهم لاستغلال العمل الجبري، وخصوصاً عندما يكونون في وضع غير نظامي ويعيشون هاجس التهديد بإبلاغ السلطات عنهم واحتمال طردهم من البلاد. وهكذا قد يكون العمل الجبري في بعض الأحيان نتيجة غير مباشرة لعملية تهريب الناس وليس نتيجة مباشرة لعملية توظيف تعسفية أو مخادعة في بلد الأصل. والحق إن التمييز عملياً بين العمال الذين يدخلون دائرة العمل الجبري نتيجة الاتجار وبين الذين

[105] انبثق هذا المشروع عن طلبين منفصلين. أولاً قدمت هولندا، أثناء ترؤسها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في عام ٢٠٠٣، دعماً مالياً إلى منظمة العمل الدولية لتحفيز البحوث الابتكارية سواء محددة المواضيع أو محددة البلدان. ثانياً طلبت حكومة ألمانيا إلى منظمة العمل الدولية توضيح الصلات القائمة بين العمل الجبري والاتجار بالأشخاص وذلك بهدف إصلاح القانون الجنائي لديها – الأمر الذي لا يمكن القيام به إلا على أساس التحليل الوقائعي الثابت.

[106] أجري عدد من الدراسات لفهم مشكلة الاتجار بالأطفال لأغراض الاستغلال الجنسي واستغلال عملهم وذلك في إطار البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال ولكنها ليست محور تركيز هذا التقرير. للإطلاع على مزيد من المعلومات عن أنشطة هذا البرنامج أنظر:
ILO: *Unbearable to the human heart: Child trafficking and action to eliminate it* (Geneva, 2002).

الإطار ٢-٣ تصميم البحوث لدراسة الاتجار من أجل العمل الجبري

عمدت منظمة العمل الدولية، رغبة منها في تحسين فهم تفاعل العرض والطلب في قطاعات اقتصادية محددة وتكوين صورة عن الملامح المختصرة للعمال المهاجرين الأكثر تأثراً بالاستغلال عن طريق العمل الجبري بالإضافة إلى معرفة تأثير الأطر القانونية والسياسية القائمة، إلى الاضطلاع ببرنامج بحوث شمل عدة بلدان طوال فترة سنتين. وكان من بين بلدان المرور والمقصد فرنسا وألمانيا وهنغاريا واليابان والاتحاد الروسي وتركيا والمملكة المتحدة . وشملت بلدان الأصل ألبانيا وجمهورية مولدوفا ورومانيا وأوكرانيا وطاجيكستان.

واعتمدت الدراسات في بلدان المقصد بالدرجة الأولى على منهجيات البحوث النوعية. واعتمدت كل دراسة على مراجعة تناولت بالتحليل الروايات المتوفرة عن الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي أو في مجال العمل. وتبع ذلك مناقشة بشأن انتقاء القطاعات الاقتصادية حيث ينبغي التركيز على مزيد من البحوث ومنها مثلاً الزراعة والبناء وأعمال الخدمة والرعاية في المنزل والإنتاج في ورشات "الإرهاق" والمطاعم وتوريد الأطعمة والترفيه وغير ذلك.

وطلب من أفرقة البحوث في كل بلد توثيق حالات استغلال العمل الجبري في مختلف القطاعات الاقتصادية وذلك بالتعاون الوثيق مع الشركاء الاجتماعيين والمنظمات القائمة في مجتمع العمال المهاجرين المعنيين. ورهناً بموافقة الضحية يقوم الباحثون بإجراء مقابلة شبه نموذجية (وذلك عادة بعد نجاة الضحية من وضع العمل الجبري). واستخدمت كذلك مصادر أخرى منها مثلاً مداولات المحاكم وإحصاءات دوائر الشرطة بالإضافة إلى تقارير النقابات ووسائط الإعلام. وفي كل بلد قام الباحثون بإجراء مقابلات شبه نموذجية مع أهم مصادر المعلومات كالعاملين الاجتماعيين أو رجال الشرطة أو مفتشي العمل.

وتألفت المنهجية التي طبقت في الدراسة في أربعة من بلدان الأصل (ألبانيا ورومانيا وجمهورية مولدوفا وأوكرانيا) من ثلاثة أجزاء: (أ) استبيان موحد شمل ١٦٠ مهاجراً عائداً في كل بلد؛ (ب) مقابلات شبه نموذجية مع أهم مصادر المعلومات؛ (ج) مناقشات عقدت في حلقات صغيرة. وكانت الطريقة الرئيسية المستخدمة في المعاينة الإحصائية هي طريقة "المضاعفة" (أي الطلب من أحد مصادر المعلومات التوصية بآخرين لإجراء المقابلات)؛ ومع ذلك جرى أيضاً انتقاء المهاجرين العائدين بطريقة أكثر عشوائية، بالحديث مباشرة مثلاً إلى أشخاص في الساحات العامة. وطلب من أفرقة الباحثين انتقاء عدد متكافئ من النساء والرجال قدر الإمكان. وعلاوة على ذلك التمست معلومات من أعداد متكافئة إلى حد ما من ضحايا الاتجار أو العمل الجبري أو كليهما من جهة ومن "المهاجرين الناجحين" من جهة أخرى وذلك لمعرفة عوامل الاستضعاف المحددة والخاصة بكل من الفئتين.

وشمل الاستبيان الموضوعات التالية: الخصائص الديمغرافية ووضع المهاجر قبيل الهجرة وكيف حصل على العمل في الخارج (التعبئة) وكيف جرى تنظيم السفر إلى البلد المقصود. وإضافة إلى ذلك نظرت الدراسة الاستقصائية في ظروف العمالة والاستغلال في الخارج وفي أشكال الإكراه التي يستخدمها أصحاب العمل أو المستغلون وفي مدى الوعي بوجود المساعدة في هذا المجال وأخيراً كيف تمكن المهاجر من الخروج من وضع العمل الجبري.

وفي المجموع، جرى توثيق ٣٠٠ حالة من حالات العمل الجبري وأدرجت في قاعدة بيانات. وشملت أهم المعالم الملامح المختصرة لكل من الضحايا وآليات التعبئة واستخدام وثائق السفر وتراخيص العمل وأشكال الإكراه التي يتعرض لها الضحايا وكذلك أسلوب الخروج من العمل الجبري.

وكان هذا النشاط ذا طابع استكشافي في منطقة وعرة، فقد استوجب نُهجاً ابتكارية من أجل الولوج في موضوع محجوب إلى حد كبير عن مرأى الجمهور ومن الطبيعي أن يشعر فيه الضحايا، عندما يعرّفون، بالإحراج ويصعب عليهم مشاطرة تجاربهم. وفي غياب أي سوابق واقعية فإن تجربة البحوث هذه كانت أيضاً بمثابة عملية تعلم بالنسبة للمنظمة بالذات. ومن المؤكد أن هنالك مجالاً واسعاً لتحسين المنهجيات في المستقبل بالعمل مع علماء الاجتماع والإحصاء والوكالات الحكومية والشركاء الاجتماعيين وغيرهم.

المصدر:

B. Andrees; M. van der Linden: “Designing trafficking research from a labour market perspective: The ILO experience”, in *International migration*, Special Issue, April 2005 (forthcoming).

يدخلونها نتيجة التهريب مسألة عسيرة في غالب الأحيان. ثالثاً، يستصعب الضحايا كل الصعوبة الإبلاغ عن ممارسات العمل الجبري. وبما أن أنظمة الحماية، ولا سيّما من أجل الضحايا المتجر بهم لأغراض الاستغلال في العمل، ما زالت ضعيفة جداً في غالبية البلدان، فليس هنالك ما يشجع الضحايا على التعاون مع وكالات إنفاذ القوانين. وقد جرى أيضاً توثيق حالات العمل الجبري في مجال "جيوب العمل الإثنية"، وخصوصاً في المطاعم وتوريد الأطعمة وكذلك في ورشات الإنتاج المرهق الصغيرة. بل إن هذه الحالات أصعب تحرياً بسبب تلاحم الشبكات المجتمعية التي تحمي المخالفين.

٢٢٤. رابعاً، كشفت البحوث، بصرف النظر عن صناعة الجنس، أن الزراعة والبناء هما من أكثر القطاعات تعرضاً لممارسات العمل الجبري. وكشفت دراسة عن المهاجرين العائدين في أربعة بلدان في شرق وجنوب شرق أوروبا أنه من أصل عينة قوامها ٣٠٠ ضحية من ضحايا العمل الجبري، جرى الاتجار بنسبة ٢٣ في المائة منهم لأغراض العمل الجنسي القسري، و ٢١ في المائة في مجال البناء و ١٣ في المائة في مجال الزراعة. وتعرض بقية الضحايا (٤٣ في المائة)، للإكراه في قطاعات تشمل العمل في الخدمة والرعاية المنزلية، والصناعات الإنتاجية الخفيفة، والمطاعم وتوريد الأطعمة وصناعة تجهيز الأغذية وغير ذلك. وقد تختلف هذه الصورة من إقليم إلى آخر ولكن العمل الجبري يحدث أكثر ما يحدث في قطاعات تغلب عليها علاقات العمل غير المنظمة وسلاسل طويلة من التعاقد من الباطن.

٢٢٥. أخيراً، أبرزت البحوث أن شح المعلومات عن عروض العمل في الخارج واعتماد المهاجرين على الوسطاء في القطاع الخاص هما من العوامل الرئيسية الكامنة وراء العمل الجبري. أما "المهاجرون الناجحون" فهم يعتمدون في غالب الأحيان على صلات اجتماعية أو أقنية قانونية جديرة بالثقة بينما وقعت غالبية ضحايا العمل

الجبري فريسة وسطاء يفتقرون إلى الوازع الأخلاقي ويستغلون قلة المعرفة بين المرشحين للهجرة. ثم إن تقييد إمكانية الوصول إلى أقنية الهجرة القانونية أسهم في حد ذاته في نماء تجارة التوظيف الخاصة التي تمارس أعمالها أحياناً بأساليب أقرب إلى الاتجار بالأشخاص.

الاتجار بالأشخاص لاستغلالهم في العمل الجبري: استعراض الأدلة الوقائعية

٢٢٦. لا بد من العناية في تفسير نتائج التقدير العالمي بالنسبة لبلدان المقصد الصناعية. فعندما لا تكون المخالفة معرّفة بوضوح في القانون وعندما تقع بالدرجة الأولى في اقتصاد الظل، فإنها تخفى عن معظم الإحصاءات حتى في طليعة الاقتصادات تقدماً. وقلة قليلة من البلدان فقط، كالولايات المتحدة[١٠٧] أو هولندا[١٠٨] مثلاً، نشرت تقديراتها الخاصة بها بشأن عدد الأشخاص المتجر بهم نحو بلدانها.

٢٢٧. ولئن تخطينا الأرقام، فإن من الواضح أن ثمة ضرورة لفهم أفضل لأشكال ومظاهر العمل الجبري المعاصر في بلدان المقصد الصناعية الرئيسية. من هم الضحايا في المقام الأول ؟ وما هي القطاعات الاقتصادية التي تحدث فيها المشكلة بالدرجة الرئيسية ولماذا ؟ وما هو نوع الإكراه المستخدم ؟ وإلى أي مدى يمكن أن تعزى المشكلات إلى اتجاهات الإنتاج أو الاستهلاك أو إلى أنظمة سوق العمل، أو إلى أساليب التعاقد على العمل، أو إلى سياسات الهجرة، أو إلى أي أسباب دفينة أخرى كالفقر والتمييز ؟

٢٢٨. لقد وصفت الدراسة الألمانية ٤٢ حالة من حالات العمل الجبري[١٠٩]. وتشمل هذه الحالات العمل الجنسي بالإكراه والاستغلال الاقتصادي القسري للعاملين في خدمة المنازل والعمال الموسميين في الزراعة وأعمال البناء وخدمات توريد الأطعمة ونشاط التسلية في مدن الملاهي وتجهيز اللحوم. وينتمي الضحايا إلى طائفة واسعة من البلدان الأفريقية والآسيوية وبلدان أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية. وكانت أغلبية الحالات من أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية ونسبة عالية من العمال الموسميين من بولندا. وتفيد استنتاجات البحوث الألمانية إجمالاً عن عدد صغير من حالات الاستغلال الحادة ولكنه يشير إلى عدد متزايد من أشكال الإكراه التي لا تنطوي صراحة على عنف أو تقييد بدني. وتبعاً لتقرير مكتب الشرطة الجنائية الاتحادية لعام ٢٠٠٣ تعرض أكثر من نصف ضحايا العمل الجنسي القسري المسجلين والبالغ عددهم ٨٢٧ شخصاً للعنف البدني. وقد غرر أصلاً بالكثير من الضحايا وتعرضوا للإكراه أثناء عملية التوظيف[١١٠]. وكان العنف استثنائياً في الأنشطة الاقتصادية الأخرى ومع ذلك مورس قدر من العنف في تسع من أصل ٤٢ حالة وردت في تقرير المنظمة، تضمن أربع منها الاستغلال الجنسي. وتضمن تسع من الحالات الموثقة ممارسة صاحب العمل لعقوبة أو التهديد بها ضد العمال المهاجرين، إما في شكل الفصل التعسفي أو إبلاغ السلطات وذلك لابتزاز عمل قليل الأجر.

٢٢٩. ومن أمثلة العمل الجبري المعاصر في ألمانيا حالة طالب لجوء أفريقي، وهو واحد من أصل ١٩ عاملاً مهاجراً بصفة غير نظامية كانوا قد استخدموا عبر سلسلة من المتعاقدين من الباطن في موقع عمل في عام ٢٠٠٣ ولكنهم لم يتلقوا أبداً الأجور المتفق عليها. وعندما ألح في المطالبة بأجوره تعرض العامل الأفريقي للضرب وأصيب بأذى بالغ. وتقدم بشكوى أمام الشرطة ولكنه سحب إفادته فيما بعد خوفاً من الطرد خارج البلاد. وفي هذه الحالة أدى ضغط الجمهور على المتعاقد الأساسي إلى دفع أجور المهاجرين المعنيين، ولكن المتعاقد ذاته حرم في وقت لاحق مجموعة أخرى من المهاجرين بصفة غير نظامية من الأجور العادلة[١١١].

٢٣٠. أما الدراسة الروسية[١١٢]، وهي الأولى من نوعها في البلد فقد اهتمت خصوصاً بتقييم درجة الإكراه الذي ينال العمال المهاجرين غير النظاميين في مختلف القطاعات. واعتماداً على نحو ٤٥٠ مقابلة أجريت مع عمال مهاجرين في مختلف أجزاء البلد وفي سبعة قطاعات اقتصادية رئيسية[١١٣]، ميزت بوضوح بين حالات العمل الجبري التي توفرت فيها جميع عناصر الإكراه الرئيسية وبين الحالات التي كانت أقل إكراهاً ولكنها مع ذلك فرضت قيوداً على العمال من حيث المغادرة أو تغيير العمل. وفي الفئة الثانية تضمنت عناصر العمل الجبري التي أمكن التعرف إليها الإكراه من خلال العمل الإضافي بدون أجر، والمهام الإضافية، والعمل دون أجر (سداداً لدين مثلاً)، والعمل في ظروف لا تتفق ومفهوم العمل اللائق، والعيش والعمل في

107 تقدر وزارة الخارجية الأمريكية في تقريرها الصادر في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ بعنوان *تقرير عن الاتجار بالأشخاص*، عدد الأشخاص المتجر بهم سنوياً نحو الولايات المتحدة ما بين ١٤٥٠٠ و١٧٥٠٠.

108 جاء في تقرير صدر عن المقرر الوطني المعني بالاتجار بالبشر أن عدد الأشخاص المعرضين للاستغلال الجنسي التجاري القسري قدر بنحو ١٦٠٢ بين عامي ١٩٩٥ و٢٠٠١.

A.G. Korvinus et al.: *Trafficking in human beings: Supplementary figures*, Second report of the Dutch National Rapporteur (The Hague, Bureau NRM, 2003), p. 4.

109 انظر:

N. Cyrus: *Human trafficking for sexual and labour exploitation in Germany*, Special Action Programme to combat Forced Labour (unpublished document, 2004). The study was based on personal interviews (seven out of 42), secondary information from service providers, telephone conversations, court proceedings or the media.

110 انظر:

Bundeskriminalamt (BKA): *Lagebild Menschenhandel 2003* (Federal Criminal Police Office: Situation report on trafficking in human beings 2003). The total number of victims for 2003 was 1,235, of whom 1,108 were foreign nationals.

111 Cyrus، مرجع سابق. كانت الشركة المتعاقدة في مرحلة الحصول على تسجيلها القانوني، وهذه ثغرة كثيراً ما استخدمت للقيام بممارسات عمل غير عادلة.

112 انظر:

E. Tyuryukanova: *Forced labour in the Russian Federation today* (ILO Moscow and SAP-FL, unpublished document, 2004).

انتقى المشروع ثلاثة أقاليم محددة، لأسباب محددة. روسيا الوسطى، بما فيها مدينة موسكو وإقليم موسكو، اختيرت بوصفها أكبر مركز يتلقى المهاجرين من بلدان كومنولث الدول المستقلة وما أبعد منها. واختيرت مناطق ستافروبول كراي وأجزاء من كراسندار كراي في جنوب روسيا الأوروبية بوصفها مناطق معروفة بسياساتها القوية ضد الهجرة الوافدة. والمنطقة الثالثة لمدينة أومسك ومناطق في إقليم عبر الأورال اختيرت نظراً للتجربة الواسعة والتوعية العالية بمشكلات الاتجار.

113 ركزت الدراسة على البناء، والصناعات الصغيرة (مثل الأفران وورشات الخياطة)، وأعمال التجارة في الأسواق، والخدمات الشخصية (بما فيها الخدمات المنزلية والتمريض)، والخدمات وأعمال الترفيه، والعمل الجنسي، والأنشطة "غير المشروعة". وقد اختيرت هذه القطاعات لأن من المعروف أنها توظف نسبة عالية من العمال المهاجرين. وقد أجريت مقابلات مع ١٥٨ مهاجراً في موسكو و١٤٤ في منطقة ستافروبول و١٤٠ في أومسك. ثم وقع الخيار على ١٠ من مصادر المعلومات لإجراء مقابلات معمّقة في كل من الأقاليم المختارة وعلى أساس قدرتهم على تبيان عنصر أو شكل جديد من أشكال استغلال اليد العاملة أو العمل الجبري.

ظل قيود على الحركة وقيود على الحرية وحرمان من العلاج الطبي.

٢٣١. ومن الاستنتاجات الهامة التي تمخضت عنها الدراسة الروسية هو أن الإكراه جزء متأصل من تجربة العمل في المتوسط بالنسبة للكثيرين من المهاجرين وليس نتيجة اتجار متعمد أو استراتيجية توظيف خادعة. ويبدو أن غالبية من أصبح من ضحايا مثل هذا الإكراه كانت قد هاجرت طوعاً. أما "دائرة الخداع" فقد نصبت في مرحلة لاحقة في منطقة الوصول[١١٤]. وفي بادئ الأمر سحبت منهم الوثائق ولم تدفع لهم الأجور، ثم تعرض الضحايا للإكراه وتقييد حرية الحركة وللاعتداء البدني. وقد احتفظ أصحاب العمل بجوازات السفر في أكثر من خمس جميع الحالات.بالإضافة إلى ذلك، صرح ١٨ في المائة من الضحايا في موسكو و١٥ في المائة في إقليم ستافروبول و٧ في المائة في أومسك بأنهم كانوا يعملون في ظروف من عبودية الدين (وكان مبلغ الدين عادة أكثر بكثير من أجر شهر واحد). ونحو ١٦ في المائة من المهاجرين التي أجريت معهم المقابلة في موسكو (ولكن النسب كانت أصغر من ذلك في المناطق الأخرى) أكدوا أنهم تعرضوا للتهديد بالعقوبة لو أنهم حاولوا ترك أصحاب عملهم الحاليين.

٢٣٢. ويلعب الفساد والكسب غير المشروع دوراً هاماً في استدامة الوضع المستضعف لدى العمال المهاجرين غير النظاميين. ففي دراسة استقصائية قامت بها منظمة العمل الدولية وشملت ١٠١ من العمال المهاجرين الذكور الطاجيك الذين يعملون في صناعة البناء في روسيا، ادعى جميع المجيبين بأنهم كانوا مراراً يخضعون للضغط من جانب وكالات إنفاذ القوانين. إذ أن أي عامل أجنبي دون تسجيل أو إذن عمل (ما يسمى "بروبيسكا") مهدد دوماً بالطرد خارج البلاد. وقد أدى ذلك إلى ظهور فئة من المجرمين الذين يتحططون على هؤلاء العمال لابتزاز المال منهم. بالإضافة إلى ذلك هنالك أكثر من ١٠٠٠ شركة في موسكو تقدم تراخيص مؤقتة تكون مزورة عادة مما يجعل من هؤلاء المهاجرين فريسة سهلة بالنسبة للفاسدين من المسؤولين عن إنفاذ القوانين. وفي حال مخالفة أنظمة الإقامة تتطلب الشرطة من المهاجر تسليم جواز سفره الذي لا يمكنه استعادته إلا مقابل دفع رسوم. وإلا يسلّم جواز السفر إلى الوسيط الذي يعمد عندئذ إلى إجبار العامل على الدفع مقابل إعادته إليه[١١٥].

٢٣٣. وركزت الدراسة في فرنسا بصفة خاصة على جوانب التوظيف والنقل وظروف المعيشة والعمل التي يعيشها المهاجرون الصينيون خفية[١١٦]. وفيما قيل الكثير في الصحافة المثيرة عن "رؤوس الأفعى" (وهم المهربون والمتجرون بالأشخاص) الضالعين في الجريمة المنظمة الصينية قلّما أجريت دراسات جادة لأساليب الاتجار والتهريب الصينية. ففي بلدان مثل فرنسا وإيطاليا حدثت زيادة هائلة في الهجرة الصينية غير النظامية طوال العقدين الماضيين. وفي بعض الحالات قد يمتزج هؤلاء المهاجرون في إطار القوى العاملة الوطنية. ولكن كثيراً من الهجرة الصينية تعمل بصفة مستقلة عن أسواق العمل المحلية، حيث تشكل "جيوباً إثنية" من العسير النفاذ إليها. وقلّما يبذل المهاجرون جهداً لتعلم اللغة الوطنية وهم يجهلون القوانين الوطنية أو المساعدة المتاحة لهم ويتحملون عمل ساعات طويلة شاقة وظروف عمل قاسية دون تعويض.

٢٣٤. وإذا كان ارتفاع الاستدانة هو العامل الرئيسي وراء الاستغلال القاسي لعمل غالبية المهاجرين الصينيين فإن أساليب الوقوع في هذه الديون وتسديدها عملية معقدة في حد ذاتها. وكثير من المهاجرين يغادرون الصين بصحبة صديق أو قريب يقيم الاتصال الأولي مع وكيل التهريب أو الاتجار الذي يقوم بتسليف المال. وقد يكون أحد أعضاء جماعات "رؤوس الأفعى" ضالعاً في عملية التهريب والاتجار وقد يقدم في بعض الحالات السلف إلى المهاجرين. وأحياناً ترتفع الرسوم أثناء السفر وقد يحتجز المهاجرون وهم في الطريق حتى تسدد ديونهم. وفي بلدان المقصد ليس من غير الشائع أن يضطر هؤلاء للعمل ١٥ ساعة يومياً كما أن أمثلة القيود على حرية الحركة ليست نادرة. ومع ذلك فإن صلة الوصل بين "رؤوس الأفعى" سواء في الصين أم في الخارج وبين أصحاب العمل في "الجيوب الإثنية" الصينية صلة معقدة. وبعض المهاجرين يحتجزون عند الوصول حتى يسدد على الأقل جزء من الدين من جانب الأسرة في الوطن الأم. وفي حالات أخرى يعمل المهاجر غير المقتدر على الدفع لدى صاحب العمل الذي يقوم بدوره بتسليم الأجور مباشرة إلى المتجّر لتغطية نفقات السفر. وما زال التعميم مستحيلاً فيما يتعلق بتحديد ما إذا كان هناك صلات فعلية بين المهربين أو المتجّرين وأصحاب العمل في "الجيوب الإثنية"، أم إن الحالة هي مجرد وجود أصحاب عمل صينيين يستغلون بكل بساطة ضعف إخوانهم من الصينيين.

٢٣٥. ويرتبط استغلال عمل المهاجرين الصينيين عادة بأساليب التعبئة سرياً. ولكن نظراً لتزايد أعداد المواطنين الصينيين الذين يبحثون عن عمل في الخارج فهنالك ما يبعث على القلق من أن أولئك الذين يهاجرون عبر الأقنية القانونية قد يتعرضون أيضاً لممارسات الإكراه. وقد أصبحت هذه المسألة مثلاً مثار قلق متزايد في السنوات الأخيرة في إسرائيل. إذ بدأ استيراد العمال الصينيين على نطاق واسع في أواخر التسعينات عندما حدث نقص في العمالة في صناعة البناء المزدهرة آنذاك. وشارك في عملية الاستيراد هذه وكالات توظيف صينية وإسرائيلية على السواء حيث بلغت الرسوم في مجموعها بضعة آلاف دولار أمريكي لكل عامل متعاقد. وكان العمال الصينيون يمنحون بعدئذ تراخيص عمل لفترة محددة من الزمن ومرتبطة بصاحب عمل محدد. وقد سجلت عدة شكاوى ضد ممارسات التوظيف

[114] من أصل المجيبين الذين كان لديهم بعض المعرفة المسبقة بشأن عملهم المقبل في الاتحاد الروسي صرح ١٥ في المائة منهم بأنهم لم يخدعوا. وصرح ٣٩ في المائة منهم بأن الوعود التي قطعت لهم " نفذت جزئياً". وقال ثلثان منهم إن ظروف العمل لم تكن كما كانوا يتوقعون. ولكن ٦٣ في المائة منهم أقروا أنهم لم يصادفوا أي خداع وقت تنظيم سفرهم، وقال ٧٤ في المائة إنهم لم يشعروا بأي إكراه أو تهديدات أو ضغط وقت تنظيم توظيفهم.

[115] انظر:

ILO: *The social status of workers from Tajikistan in the construction industry in Russia* (unpublished document, undated).

[116] انظر:

Gao Yun; V. Poisson: *Le trafic et l'exploitation des immigrants chinois en France* (ILO SAP-FL, unpublished document, 2004).

اعتمدت الدراسة على ٥٩ مقابلة شبه نموذجية وعشر دراسات حالة مفصلة، شملت ثمانية مهاجرين صينيين خفية (في بعض الحالات مع أسرهم) وممثلاً واحداً لما يسمى العمالة الإثنية الصينية.

والاستخدام هذه. ومنها مثلاً الاحتفاظ الإجباري بجزء من الأجور والاحتفاظ كذلك بوثائق الهوية[117].

٢٣٦. وفي مثل هذه الحالات فإن تحسين إنفاذ القوانين اعتماداً على إطار قانوني واضح يجب أن يكون دائماً جزءاً من الحل. ولكن ليس من الواقعية في شيء الاعتقاد بأن التأكيد على إنفاذ القوانين لوحده لاستهداف أعداد محدودة من أصحاب العمل الذين يبتزون ربحاً من استغلال عمل الآخرين بإمكانه استئصال المشكلات التي قد تكون متأصلة في النسيج الاجتماعي والاقتصادي في هذه البلدان. وهنالك عدد من العوامل التي تغري أصحاب الإنتاج بخفض التكاليف إلى الحد الأقصى ولا سيّما بوضع العبء على كاهل القوى العاملة.

المهاجرون والعمل المنزلي الجبري

٢٣٧. إن العمل المنزلي، مهما قل الاعتراف به كعمل منتج، يشمل أعداداً كبيرة من العمال المهاجرين ومعظمهم من النساء. وقد قامت منظمة العمل الدولية بتوثيق ظروف عمل هذه الفئة والتي كثيراً ما تكون تعسفية وتفتقر إلى الحماية وذلك في طائفة من بلدان المقصد ولا سيّما في الدول العربية وفي آسيا وفي أوروبا الغربية[118]. كما نشرت المنظمة في عام ٢٠٠٤[119] تحليلاً عالمياً للعمل المنزلي الذي يقوم به الأطفال، بما في ذلك أكثر أشكال هذا العمل استغلالاً. والعمال المنزليون يتعرضون بصفة خاصة لممارسة العمل الجبري وذلك بحكم طابع عملهم الذي يفتقر إلى الحماية وغلبة الطابع الشخصي على العلاقة القائمة بين العامل وصاحب العمل. فالعمل المنزلي يتم في إطار خصوصية البيت ومن ثم فهو عادة في عزلة عن لوائح سوق العمل. ومع أن تفتيش العمل مطلوب في جميع أوضاع العمالة فإن المنزل في واقع الحال ليس في متناول مفتشي العمل. وقد كشفت دراسة للقوانين الوطنية قامت بها منظمة العمل الدولية في ٦٥ بلداً أن ١٩ بلداً منها فقط أصدرت قوانين أو أنظمة محددة تتناول العمل المنزلي[120]. وتبين أن هذه القوانين توفر غالباً للعمال المنزليين حماية أقل مما توفره للفئات الأخرى من العاملين. وما زالت نادرة جداً الأحكام التي تصدر بحق أصحاب العمل أو الوسطاء المخالفين الضالعين في الاتجار بالعمال المنزليين.

٢٣٨. ويكون العاملون المنزليون المهاجرون في وضع هش بصفة خاصة نظراً لضعف وضعهم القانوني في البلد المضيف. وفي بعض بلدان الشرق الأوسط تعرض عمال منزليون مهاجرون لعقوبات قاسية ومنها مثلاً الرجم والضرب بالعصا. وقد سجن بعضهم وأدين بجرائم بعد إجراءات موجزة. ومات العديد منهم في ظروف غامضة، بمن فيهم عمال مهاجرون من سري لانكا والفلبين وإندونيسيا. والعمال المنزليون المهاجرون معزولون ومقيدون في حرية حركتهم. وفي هونغ كونغ، الصين، وسنغافورة أبلغ عن عدة حالات من سوء المعاملة القاسية من جانب أصحاب العمل تجاه عمال منزليين مهاجرين ورفعت أمام القضاء منذ عام ٢٠٠٠ ومنها جريمة قتل في قضية واحدة على الأقل.

٢٣٩. وتستخدم الخدمة المنزلية أيضاً قناعاً لاستدراج النساء إلى العمل في الخارج وخداعهن فيما يتعلق بطبيعة عملهن حقاً. وقد وثقت البحوث التي قامت بها منظمة العمل الدولية العديد من حالات النساء اللواتي غادرن بلادهن على افتراض أنهن سيستخدمن كعاملات في الخدمة المنزلية ثم اخضعن للاستغلال الجنسي. وفي حالات أخرى يتجر بالعمال المنزليين تحت ستار "زواج خدمة" أو خطط "الخدمة على قدم المساواة" في بيت أجنبي الموضوعة أساساً من أجل التبادل الثقافي. وفي حالة فتاة من رومانيا عمرها ٢١ سنة ذهبت إلى ألمانيا على أساس "الخدمة على قدم المساواة" ثم انتحرت في عام ٢٠٠٣ لفرط سوء معاملتها حكم على صاحب العمل بالسجن، وكانت الفتاة قد استقدمت عبر وكالة إنترنت قائمة في رومانيا للاستخدام في "الخدمة على قدم المساواة"[121].

٢٤٠. بالنسبة للعديد من النساء كثيراً ما يكون العمل المنزلي السبيل الوحيد للحصول على العمل في الخارج والنجاة من الفقر في بلدهن الأصل. فقد هاجرت النساء من جمهورية مولدوفا مثلاً بأعداد كبيرة إلى تركيا للعمل في الخدمة أو الرعاية المنزلية. وإذا كان العديد منهن يسهمن في دخل أسرهن فإن البعض الآخر يقع فريسة وكلاء توظيف وأصحاب عمل لا وازع أخلاقياً لديهم وهم يغررون بهن ويحتفظون بوثائق هويتهن ويحددون حرية حركتهن. وقد أبلغ البعض أيضاً عن مضايقات جنسية أو تهديدات بالعنف البدني[122]. وفي عام ٢٠٠٣ أقرت الحكومة التركية بوجود الطلب على العمال الأجانب، بما في ذلك لأول مرة العاملون في الخدمة المنزلية، واعتمدت تراخيص عمل غير مرتبطة بصاحب عمل أو "كفيل" محدد كما هي الحال في العديد من الدول العربية.

٢٤١. ولوحظت في عملية التوظيف أيضاً ممارسات خداعية وتعسفية بحق العاملين في الخدمة المنزلية. والنظام الراهن لعملية التوظيف بين العديد من بلدان جنوب شرق آسيا وبلدان الشرق الأوسط أصبح أكثر "رسمية" ولكن ما زالت هناك ثغرات تجعل عملية التوظيف أقرب ما تكون إلى الاتجار. وكثيراً ما تبرم العقود المكتوبة بين وكالة التوظيف وصاحب العمل. ويفرض بعض هذه العقود جزاءات على

[117] كما هو مألوف في بلدان أخرى، ينتظر العمال العارضون من يستأجرهم في مكان معروف باسم "سوق العبيد" يقع عند تقاطع شارع جابوتنسكي وشارع أرونوفيتز في تل أبيب.

[118] انظر:

S. Esim and M. Smith (eds.): *Gender and migration in Arab States: The case of domestic workers* (Beirut, ILO Regional Office for Arab States, June 2004); S. al-Najjar: *Women migrant domestic workers in Bahrain*, International Migration Papers No. 47 (Geneva, ILO, 2002); R. Jureidini: *Women migrant domestic workers in Lebanon*, International Migration Papers No. 48 (Geneva, ILO, 2002); ILO: *Domestic work in Asia: Vulnerability to forced labour and trafficking*, DECLARATION Worker Paper (forthcoming); N.J. Sayres: *An analysis of the situation of Filipino domestic workers* (Manila, ILO Subregional Office, unpublished document, June 2004). See also A. Blackett: *Making domestic work visible: The case for specific regulation* (Geneva, ILO, 1998).

[119] انظر:

ILO: *Helping hands or shackled lives: Understanding child domnestic labour and responses to it* (Geneva, 2004).

[120] انظر:

J.-M. Ramirez-Machado: *Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective*, Conditions of Work and Employment Series No. 7 (Geneva, ILO, 2003).

[121] N. Cyrus، مرجع سابق.

[122] انظر:

A. Içduygu; S. Köser Akłapar: *The labour dimensions of irregular migration and human trafficking in Turkey* (unpublished document, 2004).

العاملين في الخدمة المنزلية في حال مغادرة العمل قبل انتهاء العقد، مما قد يضطر العامل إلى البقاء في وضع من سوء المعاملة. بالإضافة إلى ذلك فإن وكالات التوظيف كثيراً ما تضطلع بعمليات تدريب العاملين في الخدمة المنزلية قبيل الهجرة حيث الممارسات التعسفية شائعة.

٢٤٢. كما أن موقف أصحاب العمل يفاقم من حالة استضعاف العاملين في الخدمة المنزلية. فأصحاب العمل يفضلون المهاجرين كعاملين في الخدمة المنزلية لأنهم يقنعون بالقليل ولأنهم أكثر مرونة فيما يتعلق بساعات العمل.

٢٤٣. إن السبيل إلى تنظيم العاملين في الخدمة المنزلية داخل نقابات محفوف بالعقبات. ففي بعض البلدان تمنع التشريعات العاملين في الخدمة المنزلية من التمتع بحق التنظيم. وعلاوة على ذلك فإن نقابات العمال تواجه صعوبات شتى في مطاولة العاملين في الخدمة المنزلية[١٢٣]. أولاً، لأن نسبة صاحب العمل إلى العامل هي معكوس النمط الشائع من حيث أن هنالك عموماً عاملاً واحداً لدى عدة أصحاب عمل. ثانياً، تتفاوت ساعات العمل من حالة إلى أخرى والكثير من هؤلاء العاملين ليس لديهم يوم عطلة في الأسبوع حيث يمكن تنظيم الاجتماعات فيه. ثالثاً، إن أولئك الذين هم في أمس الحاجة إلى الدعم كثيراً ما يحتجزون داخل المنزل وعليهم اللجوء إلى أساليب سرية للاتصال بالعالم الخارجي.

الاتجار والاستغلال الجنسي الجبري

٢٤٤. لقد غرر بالعديد من ضحايا الاستغلال الجنسي الجبري بهذه المعاملة التعسفية بعد أن جرى التعاقد معهم أصلاً للقيام بمختلف الأنشطة الاقتصادية. ومن الشائع في بعض البلدان أن تتقدم المهاجرات بطلب للحصول على " تأشيرة لأغراض الترفيه". ولقد أصبحت الترتيبات لمثل هذه التأشيرات موضع نقد شديد في السنوات الأخيرة إذ أنها في كثير من الأحيان توفر تغطية قانونية للاتجار بالنساء بهدف الاستغلال الجنسي. ففي اليابان أو استراليا مثلاً دخلت نساء إلى البلد بصورة مشروعة بموجب ترتيبات مثل هذه التأشيرة على أساس العمل في نوادي رقص لا لشيء سوى لإجبارهن فيما بعد على تقديم خدمات جنسية. ومن أساليب الاستدراج الشائعة الأخرى تمهيداً للاستغلال الجنسي الجبري الدعايات المضللة في وسائط الإعلام حيث يتقمص فرادى المتجرّين دور الأصدقاء أو الأقرباء أو وكالات الزواج.

٢٤٥. والتمييز القائم على الجنس والعمر والعرق بالإضافة إلى عزلة العمل في فنادق وبيوت خاصة أو بيوت دعارة مقصورة على مناطق محددة، تشكل كلها عوامل هامة تسهم في مثل هذا الاستغلال الجنسي للمرأة. وفي جانب الطلب، أجريت دراسة استقصائية مع ١٨٥ زبوناً من زبائن المومسات في بلدان تشمل إيطاليا واليابان والسويد وجدت أن الطلب على المومسات المهاجرات والمتجّر بهن يتبع نمطاً معقداً. فبعض جماعات المومسات المهاجرات ينظر إليهن كعاملات في الدرك الأسفل من سوق الجنس بينما ينظر إلى المومسات المحليات على أنهن أغلى ثمناً. ولدى السؤال كيف يكون رد الفعل إزاء مومس متجر بها ومحرومة من حريتها قال نصف عدد المجيبين فقط إنهم يبلغون الحالة إلى الشرطة. وأقر آخرون صراحة أنهم يفضلون الشابات المحرومات من حريتهن لأنهن أكثر إذعاناً[١٢٤].

٢٤٦. لقد أصبحت صناعة الجنس عالية التنوع وعالمية في السنوات الأخيرة. فالتطورات التكنولوجية مثل شبكة الإنترنت إلى جانب انتشار السياحة ووكالات المرافقة ومنافذ وسائط الإعلام التي تعلن عن الخدمات الجنسية قد ساهمت جميعاً في تزايد الطلب على الجنس التجاري. وقد تطورت بعض المناطق، مثل جنوب شرق أوروبا، بحيث أصبحت محطة مركزية للاتجار بالنساء في أعقاب الحرب والتدهور الاقتصادي السريع. وتضمن العديد من الحالات درجة عالية من العنف، بما في ذلك الاختطاف والتجويع واحتجاز الضحايا. وتوحي التقارير حديثة العهد بأن المتجرين قد كيفوا استراتيجياتهم مع تزايد إنفاذ القوانين وذلك باستخدام أشكال من الإكراه أكثر دهاءً بحيث يصعب التعرف إليها[١٢٥].

٢٤٧. وفي آسيا فإن الفوارق الاقتصادية في منطقة الميكونغ الكبرى دون الإقليمية تغذي الاتجار بالنساء والأطفال من ميانمار وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وكمبوديا نحو تايلند. فقد تعرض للاتجار نساء وأطفال من فيتنام نحو كمبوديا بغرض الاستغلال الجنسي ونحو الصين بغرض الزواج والعمل في خدمة المنازل[١٢٦]. ومن الوجهات الرئيسية المقصودة للاتجار من إندونيسيا والفلبين بغرض الدعارة القسرية هنالك استراليا وهونغ كونغ والصين واليابان وجمهورية كوريا وتايوان، الصين.

٢٤٨. واليابان أيضاً من أهم البلدان المقصودة للاتجار بضحايا الاستغلال الجنسي من جميع أنحاء العالم[١٢٧]. ومعظم الضحايا تأتي من جنوب شرق آسيا ومن أمريكا اللاتينية ومؤخراً من أوروبا الشرقية. ومع أن الدعارة محظورة قانوناً فإنها متوفرة في "تجارة الأعمال المغلقة المتصلة بالجنس". وتتحكم مجموعات نافذة في الجريمة المنظمة بصناعة الجنس وهي كذلك في صميم الاتجار بالأشخاص. وقد ألقت البحوث التي قامت بها منظمة العمل الدولية الضوء على آليات الاستدراج وأشكال الإكراه حيث كثيراً ما يستجيب الضحايا لعروض بالعمل تبدو مشروعة ولكنها مضللة تخفي الطبيعة الحقيقية للأنشطة المنتظر القيام بها. وقد شرعت اليابان مؤخراً بسلسلة من التدابير للقضاء على هذا النوع من الاستغلال، بما في ذلك التطبيق الصارم للقواعد التي تنظم تأشيرات الترفيه، وتقديم المساعدة المالية للضحايا بهدف العودة إلى ديارهم، وتكثيف التعاون مع بلدان الأصل.

[123] مكتب العمل الدولي: *صوتك في العمل*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (ب)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الثامنة والثمانون، جنيف، ٢٠٠٠، الصفحتان ٣٠-٣١، الفقرة ٧٦.

[124] انظر:
B. Anderson; J. O'Connell Davidson: *Is trafficking in human beings demand driven? A multi-country pilot study*, IOM Migration Research Series No. 15 (Geneva, IOM, 2003).

[125] انظر:
Counter-Trafficking Regional Clearing Point: *First Annual Report on Victims of Trafficking in South-Eastern Europe* (Vienna, Stability Pact for South Eastern Europe Task Force on Trafficking in Human Beings (SPT/F), International Organization for Migration (IOM), International Catholic Migration Commission (ICMC), 2003).

[126] البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، مشروع ميكونغ دون الإقليمي للقضاء على الاتجار بالأطفال والنساء،
http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/index.htm .

[127] تقدر المنظمة الدولية للهجرة عدد العاملين الأجانب في الجنس بنحو ١٥٠٠٠٠. أنظر:
Trafficking in Migrants: Quarterly Bulletin, No. 15, June 1997.

القطاعات الاقتصادية ونظم التعبئة والأرباح المجنية

القطاعات الاقتصادية

٢٤٩. ما زلنا بأمس الحاجة إلى القيام بأعمال جادة بخصوص جوانب الطلب على الاتجار بالأشخاص، بما في ذلك القطاعات الاقتصادية والأرباح المجنية. فأوضاع النقص في الأيدي العاملة في قطاعات أو مناطق محددة في بلدان المقصد هي عامل واضح من عوامل نمو الهجرة غير النظامية. ومن عوامل "الجذب" الأخرى وجود اقتصاد غير منظم وغير معلن حيث يمكن لهؤلاء المهاجرين إيجاد عمل فيه بسهولة. وقد يكون عدم استقرار الوظائف المعروضة من الأسباب الإضافية لذلك. ومن العوامل ذات الصلة أيضاً الاتجاه نحو التعاقد من الباطن مع ما يترتب عليه من سلاسل معقدة وغير خاضعة لنظام في كثير من الأحيان. فممارسة التعاقد من الباطن قد تكون وسيلة لتوفير القوى العاملة الرخيصة والمرنة دون الضلوع مباشرة في ممارسات توظيف غير نظامية[٢٢٨].

٢٥٠. ويمس معظم العمل الجبري المتجر به الأشخاص العاملين على هامش الاقتصاد المنظم في ظروف عمل غير نظامي أو في وضع مهاجر. وأكثر القطاعات ذكراً هي الزراعة أو البستنة والبناء وصناعة الألبسة والأنسجة في ظروف "معامل الإرهاق" وتوريد الأطعمة والمطاعم والعمل في الخدمة المنزلية والترفيه وبالطبع صناعة الجنس. وكلما ازدادت وتيرة إجراء البحوث يتضح أكثر فأكثر أن ممارسات التعبئة والتوظيف بالإكراه يمكن أن تؤثر على العمال المهاجرين في قطاعات أخرى في صميم التيار الاقتصادي الرئيسي ومنها مثلاً تجهيز الأغذية والرعاية الصحية وعمليات التنظيف التعاقدي، في القطاع الخاص أساساً ولكن في القطاع العام أيضاً كتوفير خدمات الرعاية الصحية.

٢٥١. ومن المعروف أن الكثير من الإنتاج الزراعي طالما اعتمد على اليد العاملة المؤقتة أثناء موسم الحصاد. وكان من المشكلات المستديمة ظروف الإسكان دون المستوى المقبول وساعات العمل المفرطة في طولها. وتتألف غالبية القوى العاملة الموسمية الآن من المهاجرين، وبعضهم في وضع غير نظامي، ويأتي آخرون بموجب خطط عمل موسمية يتفق عليها بين الحكومات وأصحاب العمل. ومن الملامح الرئيسية أيضاً السلاسل المعقدة من التعاقد والتعاقد من الباطن، في صناعات البستنة وتجهيز الأغذية مثلاً. ومما لا شك فيه أن تغير أذواق المستهلكين الذي أدى إلى زيادة الطلب من بائعي التجزئة على التوريد على مدار السنة لكثير من المنتجات الزراعية قد أثر بدوره على اتجاهات سوق العمل. فقد يطلب من مجموعات من العمال دون سابق إنذار تحمل عبء كبير من العمل لفترات قصيرة من الزمن. ونظراً للتنافس الشديد على تخفيض التكاليف هنالك خطر جدي بأن تعمد بعض الشركات المستهترة بالقيم الأخلاقية في أسفل سلسلة التوريد إلى ممارسة العمل الجبري.

٢٥٢. ومن ملامح العمل الجبري في الزراعة هي أن كبريات شركات الإنتاج والبيع بالتجزئة قد تتأثر في الطرف الأعلى لسلاسل التعاقد هذه. ففي الولايات المتحدة كان بعض المتعاقدين في توريد اليد العاملة الزراعية المتهمين بممارسات قسرية يزودون اليد العاملة لبعض أكبر المؤسسات في زراعة الحمضيات في البلد. وفي المملكة المتحدة تلطخت سمعة بعض كبريات شبكات المخازن بدعوى أن لها صلات مع رؤساء عمال يمارسون الإكراه. وقد أثار ذلك اهتمام مجموعات أصحاب العمل بالتصدي للمشكلة إما من خلال التنظيم أو من خلال خطط العمل الموسمي لتلبية الطلب على اليد العاملة الزراعية المؤقتة. وقد وجه الانتقاد لهذه الخطط الخاصة بذاتها إما لأن على المتقدمين أن يدفعوا رسوماً للاستفادة من مثل هذه الخطط أو لأن الشركة التي يوردون إليها قد تؤجرهم من الباطن بشكل غير قانوني إلى جهات أخرى. ومهما يكن من أمر فإن هذه الخطط توفر بصفة عامة بعض الرصد لظروف العمل ومن ثم توفر درجة من الحماية من ممارسات العمل الجبري.

٢٥٣. وتتسم صناعة البناء بدورها بخصائص تسهم في إحداث طلب على اليد العاملة الرخيصة والمرنة. والشركات الكبرى في هذا القطاع إما اندمجت في تجميعات دولية أو أنها خفضت من اليد العاملة لديها عن طريق "التلزيم الخارجي" على نطاق واسع. وهكذا أصبحت الصناعة تميل الآن إلى التنظيم حول شركات صغيرة ومتوسطة الحجم تعمد إلى التعاقد من الباطن عبر سلسلة من الوحدات المتعددة. كما قد يضطلع بالمشاريع الكبرى شركات مسجلة في الخارج تعكس ممارسات الاستخدام فيها الظروف المتوافرة في البلد الأم فيما يزداد دور مقاولي اليد العاملة في تأجير عمال لفترات قصيرة إلى الشركات. وبديهي أن صناعة البناء لا يمكن نقلها إلى موقع آخر ومن المعروف أيضاً أنها تخضع لاتجاهات متقلبة الأطوار. كما أنها تنطوي على عمل شاق ومحفوف بالمخاطر حيث يمكن لصاحب مؤسسة صغيرة تحقيق مكاسب مالية هامة من جراء تخفيض الإنفاق على السلامة والصحة.

٢٥٤. ومن ملامح صناعة البناء في أوروبا وفي أماكن أخرى أن ممارسات العمل الجبري قد تحدث من خلال أنظمة التوظيف غير المنظمة والسرية كما قد تحدث في إطار عقود مصدقة قانوناً لتوظيف اليد العاملة الدولية. وقد أدى انهيار الاقتصادات الاشتراكية في أوروبا الوسطى والشرقية إلى زيادة هائلة في توفر اليد العاملة الرخيصة والمرنة. فالعمال المهاجرون ينتقلون من أوكرانيا إلى البرتغال ومن بولندا إلى ألمانيا أو من رومانيا إلى إسرائيل وفق ترتيبات نظامية أو غير نظامية على السواء. وفي بعض الحالات يمكن القول بأن العمال المتعاقد معهم دولياً هم في حالة عمل جبري عندما يرتبطون بصاحب عمل واحد دون أن يكون لهم الحق في المغادرة أو عندما يقتطع من أجورهم اقتطاعات غير قانونية. وقد سعت نقابات العمال وغيرها من الدعاة إلى استصدار أحكام بشأن هذه القضايا لضمان أن تشمل لوائح العمل جميع عمال البناء في بلد المقصد.

٢٥٥. أما صناعة الأنسجة والألبسة التي يمكن نقل مواقعها بسهولة فتعطينا صورة مختلفة. فقد تأثرت في البلدان الصناعية تأثراً شديداً في السنوات الأخيرة بسبب المنافسة العالمية ومن ثم استجابت بتحول جوهري في أنماط العمالة. ومنذ أواسط التسعينات تراجعت أوروبا مثلاً باستمرار لصالح آسيا كمصدّر عالمي للأنسجة. ونقل العديد من المنشآت من مواقعها وترتب على المنشآت الباقية أن تطبق أساليب إنتاج على درجة عالية من المرونة في قطاع يكمن فيه سر نجاح المنافسة في انخفاض تكاليف اليد العاملة والتكيف السريع مع الطلب الوارد من المستهلك. ويبدو أن هذا القطاع يشجع "الجيوب الإثنية" حيث يستطيع المهاجرون إقامة منشآت سرية تتبع قواعد التشغيل الخاصة

[128] للإطلاع على استعراض لهذه المسائل في أوروبا، أنظر:
G. Van Liemt: *Human trafficking in Europe: An economic perspective*, Special Action Programme to combat forced labour, DECLARATION Working Paper No. 31 (Geneva, ILO, 2004).

بها متجنبة اللوائح الوطنية ولها صلات واهية جداً بالاقتصاد النظامي.

٢٥٦. وما من شك في أن المسألة تثير بالغ القلق عندما تتغلغل ممارسات العمل بالإكراه إزاء المهاجرين في المنشآت الكبرى وكذلك في القطاع العام. وثمة كمية ضخمة من الدلائل التي تشير إلى أن العمال المهاجرين يجري تعيينهم في بلدانهم الأم على أساس أنهم سوف يتقاضون أجراً ثابتاً ويقومون بعمل محدد في بلد المقصد ولكنهم يتلقون لدى وصولهم عقداً يضم شروطاً مختلفة كل الاختلاف. وفي مثل هذه الظروف قد يضطر العاملون في الرعاية الصحية أو غيرهم من العمال إلى الاستغراق في الديون سداداً لتكاليف عملية التوظيف والنقل والمقابلات المتلفزة وتأشيرات الدخول وبطاقات السفر وغير ذلك من البنود. وعند الوصول قد يطلب منهم الإقامة في أماكن مختارة مسبقاً بتكلفة أعلى من المتوسط. وعندما تكون الأجور أقل مما كان متوقعاً فإنهم يجدون أنفسهم في أوضاع مساوية أو على الأقل شبه مساوية لعبودية الدين بالمعنى القانوني للتعبير. ومما يثير الانزعاج ما يتبين في بعض الأحيان من أن نفس وكالة التعاقد الخاصة تقوم بدور المرابي ووكيل السفر أو حتى وكيل الإقامة في بلد المقصد. فالممارسات المشبوهة من هذا النوع من جانب وكالات قد تكون مسجلة قانوناً ولكنها مع ذلك تعمل على هامش الجريمة والاتجار، هي التي قد تسهم في تفاقم شكل جديد من أشكال العمل الجبري في كل من البلدان الصناعية والبلدان النامية على حد سواء.

نظم التوظيف في بلدان الأصل وبلدان المقصد

٢٥٧. يلعب الوسطاء دوراً هاماً عند طرفي سلسلة الاتجار. ويعتمد ضحايا العمل الجبري في كثير من الأحيان على وسطاء مشبوهين، لمساعدتهم في ترتيبات السفر وإيجاد العمل. ويقارن الشكل ٢-٢ الأساليب التي يستخدمها ضحايا العمل الجبري والمهاجرون الناجحون لإيجاد عمل في الخارج. وتفيد الدراسة بشأن المهاجرين العائدين إلى بلدان شرق وجنوب شرق أوروبا، أنه على الرغم من حصول ضحايا العمل الجبري والعمال المهاجرين الناجحين على السواء على عمل في الخارج من خلال الصلات الاجتماعية (٣٨ و٤٢ في المائة على التوالي)، فإن نسبة ضحايا العمل الجبري التي حصلت على عمل من خلال الوسطاء (٣٥ في المائة) هي أكبر من نسبة المهاجرين الناجحين (١٠ في المائة). أما شبكات الاتجار لصناعة الجنس فهي تعمل بطريقة مختلفة بعض الشيء عن وكالات تعبئة المهاجرين لاستغلال الأيدي العاملة. فالعناصر التي تعمل في شبكات الاستغلال هذه تميل إلى كونها أقل مراوغة من المنظمات الإجرامية التي تسيطر على تجارة الجنس. فالاتجار باليد العاملة كثيراً ما يحدث بتغطية قانونية، بواسطة وكالات التوظيف الخاصة مثلاً أو العمل التعاقدي أو حتى استغلال خطط العمل الموسمي.

٢٥٨. وإذا كانت عملية التعبئة بغية العمل في الخارج ممارسة مشروعة فإنها قد تكون، في أسوأ الحالات وفي غياب الضوابط القانونية والإدارية، تغطية لأنشطة الاتجار. فإذا كان الرصد ضعيفاً ومعايير إدارة الأعمال غير متوفرة قد تميل الوكالات إلى جني الأرباح العاجلة بفرض أتعاب باهظة على العمال المهاجرين مضللة إياهم بخصوص طبيعة عملهم، متجاهلة إعلامهم بحقوقهم ومزودة إياهم بوثائق مزورة. وتستطيع هذه الوكالات أن تعمل خلف أقنعة متعددة أكثرها شيوعاً وكالات السفر أو عرض الأزياء أو الترفيه أو ترتيبات الزواج.

٢٥٩. ومن أمثلة كيفية تحول بعض وكالات التوظيف لتصبح جزءاً في آلية جريمة الاتجار هو نظام "رئيس العمل" في المملكة المتحدة، المذكور آنفاً. فرؤساء العمل هؤلاء يلعبون دوراً هاماً في توفير اليد العاملة العرضية في صناعة الزراعة والبستنة البريطانية. والتعبير يشير أيضاً إلى وكالات التوظيف الخاصة رغم أن أوجه التمييز ليست واضحة تماماً دائماً. ويقدر بأن هنالك نحو ٦٠٠ من رؤساء العمل هؤلاء في المملكة المتحدة. وقد أخذت لجنة البيئة والأغذية والشؤون الريفية في مجلس العموم علماً بعدة وقائع ارتكب فيها رؤساء العمل هؤلاء تجاوزات خطيرة بالنسبة لحقوق عمالهم المتعاقدين[١٢٩]. وتنشأ المشكلات من تضخيم الأتعاب المرتبطة بالسفر وتأشيرات الدخول والإقامة، وكذلك من جراء استبدال العقد كما ذكر آنفاً.

٢٦٠. ويبين المثال التالي كيف تتطور عبودية الدين من خلال وكلاء التوظيف. فقد استورد أحد رؤساء العمل عمالاً من أوروبا الشرقية للعمل بصورة غير مشروعة في معمل بين عامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣. وكان هؤلاء العمال قد وعدوا أصلاً بتراخيص عمل ولكنهم زودوا بجوازات سفر مزورة أثناء الطريق. ثم حاولوا الفرار من قبضة رئيس العمل ولكنهم تعرضوا لتهديدات خطيرة بحيث اضطروا إلى الاستمرار. وعند الوصول أبلغوا بشروط عملهم. وكان عليهم العمل سبعة أيام في الأسبوع لسداد كل من تكاليف سفرهم إلى المملكة المتحدة والمأكل والمسكن في البلد المذكور. وبعد سداد هذه الديون يتعين عليهم العمل لمدة سنة واحدة على الأقل إما دون أجر أو في أحسن الأحوال مقابلها بضعة جنيهات بمثابة "مصروف الجيب" في كل أسبوع. وكانت المرتبات تدفع إلى حساب مصرف رئيس العمل. وكان العمال يراقبون عن كثب وينقلون من منزل إلى آخر ويبقون منعزلين. فإذا أخل أحدهم بالشروط، بما في ذلك التغيب عن العمل بسبب المرض، كان ذلك يضاف إلى دينه أو يخصم من مصروف الجيب. وكانت السيطرة عليهم تمارس من خلال الضرب والتهديد بالتهجم على العمال وعلى أسرهم في الوطن.

٢٦١. وفي أثيوبيا يعتمد الوكلاء غير القانونيين على الخداع عند تعبئة العاملات المهاجرات إلى بلدان الشرق الأوسط مقدمين وعوداً زائفة عما ينتظرهن في بلدان المقصد. وتؤكد الدراسات الاستقصائية أن هؤلاء المهاجرين يواجهون تجاوزات مماثلة لتلك التي يواجهها العاملون المتجر بهم عبر العالم، بما في ذلك الاستغلال عن طريق العمل الجبري[١٣٠]. وعلى الرغم من أن السلطات الإثيوبية قد حاولت تضييق الخناق على هؤلاء الوكلاء، ما زال المهاجرون ومعظمهم من النساء يلجأون إلى هذه الخدمات غير القانونية. وما زالت هذه الممارسات مستمرة على الرغم من الإعلان بشأن وكالات التوظيف الخاصة رقم ١٩٩٨/١٠٤، الذي يجعل لزاماً على وكالات التوظيف الحصول على رخصة وتوفير الحماية للعمال المهاجرين باشتراط قيام الوكالات بتسجيل جميع عقود الاستخدام وتوفير التوجيهات قبيل المغادرة ورصد وضع العامل في بلد الاستخدام[١٣١].

[129] مجلس العموم، لجنة البيئة والأغذية والشؤون الريفية، *رؤساء العمل*، مرجع سابق.

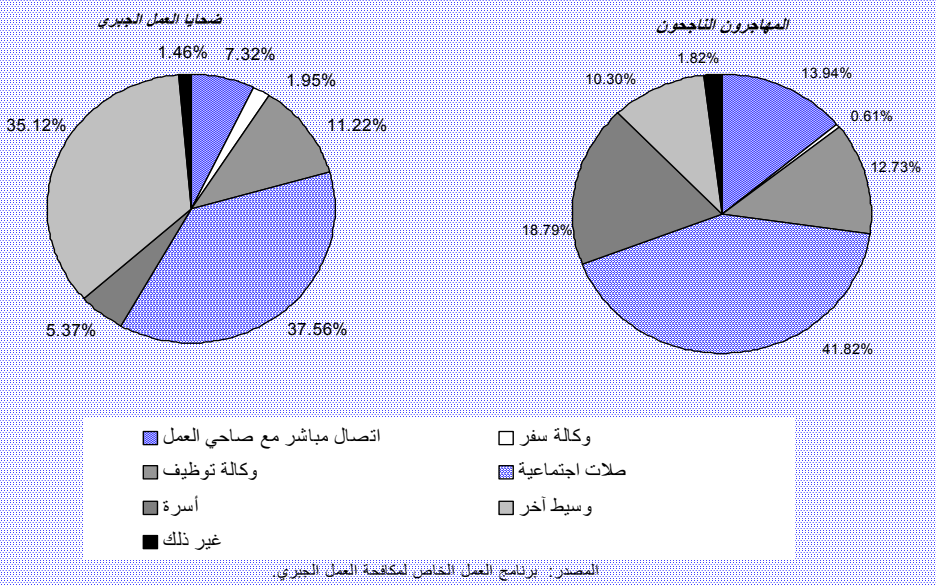
[130] انظر:

E. Kebede: Ethopia: *An assessment of the international labour migration situation – The Case of female labour migrants* GENPROM Working Paper No. 3, Series on Women and Migration (Geneva, ILO, 2002).

[131] أنظر الموقع:

الشكل 2-2 أساليب التماس العمل في الخارج

(عينة تشمل 644 من المهاجرين العائدين إلى ألبانيا وجمهورية مولدفا ورومانيا وأوركرانيا)



المصدر: برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري.

٢٦٢. وفي إندونيسيا يتعين على من يرغب في الهجرة أن يتقدم إلى واحدة من ٤٠٠ وكالة تنظمها الحكومة. وتتطلب هذه الوكالات من الراغبين في الهجرة العيش في معسكرات للتدريب لفترة تتراوح بين شهر و١٤ شهراً حيث يضطر المهاجرون إلى أداء أعمال أو خدمات لا يختارونها وذلك في ظروف قاسية[١٣٢]. وتحدثت عاملة في الخدمة المنزلية احتجزت لمدة أربعة أشهر في معسكر تدريب في جاوه الشرقية مع ١٠٠٠ من غيرها من النساء عن ظروف العزلة التامة التي أخضعن لها. فإذا انتاب إحداهن المرض وأرادت العودة إلى دارها كان عليها أن تودع مبلغ ٢ مليون روبية ضماناً لعودتها، ومن أرادت إلغاء عملية التوظيف عليها أن تدفع غرامة بمبلغ ٣,٥ مليون روبية (نحو ٤٠٠ دولار أمريكي). وبازدياد فترة الإقامة في المعسكر يزداد الدين تجاه الوكالة. وتستمر سيطرة الوكالة حتى بعد توظيف هؤلاء العاملات. وقد اكتشفت هذه العاملة بالذات أن الوكالة سحبت احتيالاً معظم الأجور التي أودعها صاحب عملها في حسابها المصرفي، مما يعني أنها بعد تسعة أشهر من العمل في ظروف شبيهة بالرق بقيت صفر اليدين[١٣٣].

٢٦٣. ونهج السياسة الرامية إلى رصد أنشطة وكالات التوظيف الخاصة وسماسرة الأيدي العاملة تتفاوت تفاوتاً كبيراً. فقد لجأت بعض الحكومات، مثل هولندا أو ألمانيا، إلى تعديل تشريعاتها لإعطاء دور أكبر لوكالات التوظيف الخاصة بغية توفير قدر أكبر من المرونة في سوق العمل. وفي البلدان حيث لعبت وكالات التوظيف الخاصة منذ عهد طويل دوراً هاماً في تيسير الهجرة، مثل الفلبين، فقد وضعت الحكومات لوائح صارمة لمعاقبة التجاوزات ولحماية العمال الراغبين في الهجرة من الرسوم المفرطة والمعلومات المضللة. وفي البلدان الانتقالية لوحظ نمو وكالات التوظيف الخاصة التي كثيراً ما تقوم بدور وكالات السفر في الوقت ذاته. وما زالت اللوائح والمعايير الرامية إلى رصد أعمالها ضعيفة جداً، ولسوف يستدعي الأمر تدريب السلطات الحكومية ودوائر إنفاذ القوانين وممثلي أصحاب العمل لتحسين سير الأعمال في هذا المجال وبالتالي درء مخاطر الاتجار[١٣٤].

الأرباح المقدرة من الاتجار

٢٦٤. ما هي الأرباح الناجمة عن هذه الأنشطة وعلى من تعود ؟ من الواضح أن الاتجار يولد فيضاً من الأرباح ولا يقتصر ذلك على الوكلاء الذين يوفرون نقل الأشخاص أو عبورهم الحدود بل يشمل أيضاً أصحاب العمل الذين يستغلون العاملين جبراً في بلد المقصد.

٢٦٥. إن مجموع الأرباح غير المشروعة[١٣٥] التي ينتجها في سنة واحدة العمال الجبريون المتجر بهم يقدر بنحو ٣٢ مليار دولار أمريكي (الجدول ٢-١). ويتحقق نصف هذه الأرباح في البلدان الصناعية (١٥,٥ مليار دولار أمريكي) وما يقرب من الثلث في آسيا (٩,٧ مليار دولار أمريكي). وهذا يمثل عالمياً متوسطاً قدره نحو ١٣٠٠٠ دولار أمريكي سنوياً لكل عامل جبري، أو ١١٠٠ دولار أمريكي شهرياً.

http://www.ethiopar.net/Archive/English/1stterm/3rdyear/hopre/bills/1997_98/procl104e.htm .

132 مكتب العمل الدولي: *تقرير لجنة الخبراء*، مرجع سابق، ص ١٣٨.

133 مكتب العمل الدولي، *العمل في الخدمة المنزلية في آسيا*، مرجع سابق.

134 انظر:

C. Ghinararu; M. van der Linden: *Trafficking of migrant workers from Romania: Issues of labour and sexual exploitation*, Special Action Programme to combat Force Labour, DECLARATION Working Paper No. 33 (Geneva, ILO, 2004).

135 تمثل القيمة المضافة عادة مجموع الأرباح والأجور. ولكن في حالة العمل الجبري فإن غالبية القيمة المضافة تدخل إرباحاً في جيوب المتجرين وأصحاب العمل.

الجدول ٢-١ متوسط الأرباح السنوية المقدرة التي يولدها العمال الجبريون المتجر بهم

	أرباح كل عامل جبري في الاستغلال الجنسي التجاري (بالدولارات الأمريكية)	أرباح كل عامل جبري في مجالات الاستغلال الاقتصادي الأخرى (بالدورات الأمريكية)	مجموع الأرباح (بملايين الدولارات الأمريكية)
البلدان الصناعية	67 200	30 154	15 513
البلدان الانتقالية	23 500	2 353	3 422
آسيا	10 000	412	9 704
امريكا اللاتينية	18 200	3 570	1 348
أفريقيا جنوب الصحراء	10 000	360	159
الشرق الاوسط	45 000	2 340	1 508
العالم			**31 654**

المصدر: برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري.

الإطار ٢-٤ منهجية تقدير الأرباح السنوية الناجمة عن العمل الجبري المتجر به

يرد في العمود الأول من الجدول ٢-١ تقديرات الأرباح الناجمة عن الاستغلال الجنسي التجاري للأشخاص المتجر بهم. ويتبع التقدير المنهجية التي وصفتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لحساب الأرباح الناجمة عن الدعارة بصفة عامة: يقدر متوسط رقم الأعمال (أي عدد الزبائن مضروباً بالمبلغ الذي يدفعه كل زبون) ويطرح منه مصروفات الاستهلاك الوسيط. ولغرض هذا الحساب اعتمد على مجموعة شتى من المصادر الثانوية وقورنت النتائج مع غيرها من التقديرات المتوفرة. ويبين العمود الثاني الأرباح الناجمة من عمل ضحايا الاتجار في أشكال أخرى من الاستغلال الاقتصادي الجبري. وبما أن ليس هنالك من وسيلة لمعرفة الربح الذي يولده كل عامل جبري على وجه الدقة فإن الحساب يتخذ مطية البيانات المتوفرة عن متوسط القيمة المضافة لكل عامل في الزراعة من *مؤشرات التنمية العالمية* ٢٠٠٤، التي وضعها البنك الدولي. وهذا يستخدم كمؤشر عن الأرباح في القطاعات كثيفة اليد العاملة ومنخفضة التكنولوجيا حيث يعمل عموماً العمال الجبريون المتجر بهم. أما العمود الأخير فهو بكل بساطة مضاعفة الأرباح بعدد الضحايا المتجر بهم لأغراض العمل الجبري إما للاستغلال الجنسي التجاري أو غير ذلك من الاستغلال الاقتصادي.

وقد يبدو مثاراً للدهشة أن تكون التقديرات مرتفعة إلى حد ٣٢ مليار دولار أمريكي. وهنالك رقم آخر كثيراً ما أشير إليه فيما كتب عن الاتجار بالأشخاص وهو مقدار ٥ إلى ٧ مليارات دولار أمريكي تقدير الأرباح السنوية التي تذهب إلى العصابات الإجرامية التي تتجر بالنساء لأغراض الاستغلال الجنسي التجاري. ويشير الرقم إلى الأرباح التي تحققت من جراء نقل المهاجرين غير النظاميين إلى بلدان أوروبا الغربية ولكنه لا يشير إلى مبلغ الأرباح التي تتولد على مر الزمن على حساب الأشخاص المجبرين على العمل نتيجة للاتجار. ولذلك لا غرابة في أن يتفاوت الرقمان.

وقد يكون مبلغ ٣٢ مليار دولار أمريكي تقديراً متحفظاً حقاً وذلك لسببين. أولاً لأن التقدير العالمي لعدد الضحايا هو تقدير الحد الأدنى. ثانياً لأن تقديرات الأرباح الفعلية لكل شخص هي في الواقع أخفض مما أبلغت عنه بعض المصادر المطلعة الأخرى. فالأرباح المقدرة بمبلغ ٦٧٢٠٠ دولار أمريكي لكل ضحية متجر بها في البلدان الصناعية مثلاً هي أخفض مما توصل إليه تقرير أصدرته حديثاً منظمة الشرطة الجنائية الدولية. وقد وضعت الشرطة الفنلندية يدها على حسابات من عصابة دعارة تبين أرباحاً بلغت في مجموعها نحو ٨٥ ٠٠٠ يورو سنوياً لكل امرأة. وتقدر الأرباح السنوية في آسيا بمبلغ ١٠٠٠٠ دولار أمريكي لكل شخص. وهذا الرقم أخفض قليلاً من تقدير سابق توصل إليه كيفين بيلز على أساس أن فتاة في بيت دعارة في تايلند تستقبل ١٤ زبوناً في اليوم لمدة ٣٠ يوماً لقاء ٥ دولارات أمريكية لكل زبون. وهذا يعني مقدار ٢١٠٠ دولار أمريكي شهرياً أو ٢٥٢٠٠ دولار أمريكي سنوياً. وحتى إذا كان نصف هذا المبلغ يغطي النفقات فإن الأرباح ما زالت تمثل ١٢٦٠٠ دولار أمريكي سنوياً.

المصدر: أجرى حساب هذا الرقم البالغ ٧ مليارات دولار أمريكي في عام ١٩٩٤ يوناس فيديجرين الذي يعمل في المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة، فيينا، لتقديمه في حلقة دراسية نظمتها المنظمة الدولية للهجرة.

World Bank: *World Development Indicators 2004* (Washington, DC, 2004), p. 126; J. Leskinen: *Finland Report 2002: Organized pandering and prostitution in Finland*, Interpol national situation reports (March 2003); K. Bales: *Disposable people: New slavery in the global economy* (Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 1999), p. 55; all cited in P. Belser: *Forced labour and human trafficking: Estimating the profits*, DECLARATION Working Paper (forthcoming)

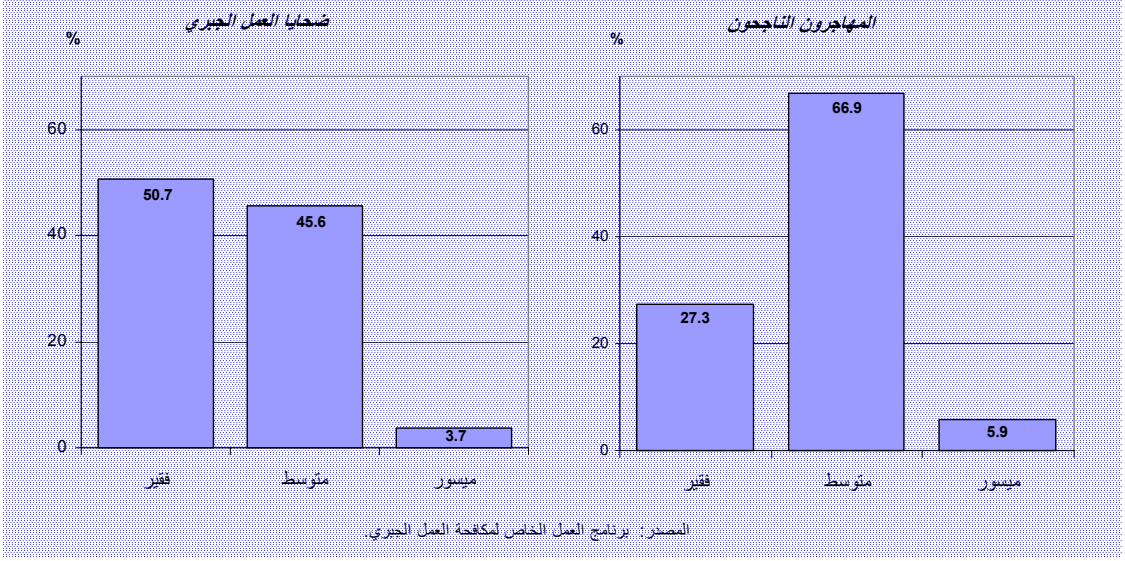
الأسباب الدفينة للاتجار بالأشخاص

حلقة الاتجار والفقر

٢٦٦. تقول نظرية الهجرة عموماً إن الأيدي العاملة المهاجرة لا تنتمي إلى أفقر طبقات السكان على الرغم من أنها قد تأتي من أفقر البلدان من حيث الناتج المحلي الإجمالي للشخص الواحد. بيد أن البحوث التي أجريت على ظاهرة الاتجار كشفت عن صورة مختلفة بعض الشيء. وبينما

الشكل 2-3 تقييم وضع المهاجرين قبل الهجرة بالمقارنة بمستوى المعيشة في نفس الإقليم

(عينة تضم ٦٤٤ من المهاجرين العائدين إلى ألبانيا وجمهورية مولدوفا ورومانيا وأوكرانيا)



المصدر: برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري.

الجدول ٢-٢ الصلة بين الاتجار والفقر[1]

بلدان منشأ مختارة في أوروبا	ضحايا الاتجار الذين أمكن التعرف إليهم (٢٠٠٠ - حزيران/ يونيه ٢٠٠٣)	السكان الذين يعيشون على أقل من دولارين في اليوم (%)
ألبانيا	2 241	11.8
جمهورية مولدوفا	1 131	63.7
رومانيا	778	20.5
بلغاريا	352	16.2
أوكرانيا	293	45.7
كرواتيا	3	<2
الجمهورية التشيكية	2	<2
بولندا	1	<2
هنغاريا	1	7.3

١- البيانات لا تعدو كونها استدلالية وتمثل محاولة لتفسير الصلة بين الاتجار والفقر.

المصادر:

Counter-Trafficking Regional Clearing Point, op. cit., p. 10; poverty figures from World Bank, op. cit., table 2.5.

يتطلب أي مشروع للهجرة رصيداً مالياً واجتماعياً[136]، فإن ضحايا الاتجار ليس لديهم إمكانية الوصول إلى مثل هذا الرصيد ومن ثم يقعون فريسة جماعات أو أفراد من المجرمين الذين يستغلون فقرهم. وهم أكثر عرضة للاستضعاف من غيرهم من المهاجرين إذ عليهم أن يقترضوا المال من الوكلاء، بمن فيهم المتجرون، قبيل المغادرة، وهم يجهلون فرص العمالة القانونية في الخارج وقد يأتون من مناطق نائية ويفتقرون إلى الشبكات الاجتماعية. ومهما كان الخلاف بشأن البيانات المتوفرة عن ظاهرة الاتجار وكذلك بشأن إمكانية مقارنة خطوط الفقر عالمياً فإن غالبية ضحايا الاتجار تأتي من أفقر البلدان ومن أفقر طبقات السكان. ولكن الفقر ليس سوى سبب واحد من الأسباب الدفينة الممكنة بالتضافر مع عوامل أخرى مثل التمييز والفساد وأسواق العمل التي لا تعمل على ما يرام.

٢٦٧. وفي أوروبا، عرفت ألبانيا وجمهورية مولدوفا ورومانيا وأوكرانيا كمصادر هامة يأتي منها ضحايا

136 يمكن تعريف الرصيد الاجتماعي على أنه إمكانية الوصول إلى المعلومات المتصلة بالهجرة وسوق العمل والشبكات الاجتماعية في الخارج (الأسرة والأصدقاء) وغير ذلك من هياكل الدعم.

الاتجار. وفي كل من هذه البلدان الأربعة نصيب كبير نسبياً من السكان الذين يعيشون دون خط الفقر الدولي. وتبعاً لدراسة أجرتها المنظمة اعتماداً على عينة تتألف من ٦٤٤ من المهاجرين العائدين إلى شرق وجنوب شرق أوروبا كثيراً ما يصف ضحايا العمل الجبري (٥١ في المائة) وضعهم ما قبل الهجرة بأنه وضع فقير مقارنة بالمهاجرين الأوفر حظاً الذين يعيشون في نفس المنطقة (٢٧ في المائة) (أنظر الشكل ٢-٣). ويبين الجدول ٢-٢ أن البلدان التي لديها قدر كبير من السكان الذين يعيشون دون خط الفقر يكون نصيبها من ضحايا الاتجار أكبر من غيرها. ويؤكد ذلك استنتاجات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بشأن انتشار الاتجار بالأشخاص عالمياً. وتبين قاعدة بيانات هذا المكتب بأن الأشخاص المتجرّ بهم بصورة رئيسية هم من الأقاليم الأقل نمواً في أنحاء العالم، مثل أفريقيا وآسيا وكومنولث الدول المستقلة، بينما نجد أن البلدان الصناعية هي وجهة الوصول النهائية لمعظم ضحايا الاتجار[١٣٧].

٢٦٨. وفي عينة أخرى تضم ١٥١ من العمال المهاجرين المحتملين أو الفعليين من طاجيكستان تبين أن غالبية المجيبين وأسرهم يعيشون دون خط الفقر (مقيساً من حيث دخل الفرد وتكاليف "سلة من السلع" - ٦٤ دولاراً أمريكياً). وفي أغلبية الحالات فإن الدخل يكاد لا يكفي حتى لتغطية المكون الغذائي في سلة السلع (٢٤ دولاراً أمريكياً). وفي المناطق الريفية يقع ٨٩ في المائة من الأسر المعيشية في هذه الفئة وتبلغ هذه النسبة في المناطق الحضرية ٧٦ في المائة[١٣٨].

٢٦٩. وفي غرب أفريقيا فإن مناطق مصادر الاتجار هي عموماً تلك التي لم تستفد من التنمية والتي من الشائع أن تنشأ منها الهجرة الموسمية، كما في شمالي غانا. ويقول العاملون الاجتماعيون إن ضغط الهجرة قوي بصفة خاصة على الفتيات اللواتي يلزمهن المال استعداداً للزواج وعلى الأمهات الحوامل اللواتي يجدن أن منزل الوالدين أفقر من أن يتمكن من استقبالهن. وينتقلن إلى المناطق الحضرية للعمل في حمل الأعباء على الرأس وكثيراً ما يتعرضن للاستغلال من حيث العمل ومن حيث الجنس. ويشير استعراض شمل ٣٥ دراسة للاتجار في نيجيريا إلى أن الضحايا ينتمون عموماً إلى الطبقات الأدنى اجتماعياً واقتصادياً. والعديد منهم يأتون من أسر كبيرة ويكونون قد غادروا المدرسة بسبب مصاعب مالية. وعلى الرغم من تلقي الكثيرين لبعض التدريب المهني لم يتمكنوا مع ذلك من البدء في مشروع صغير للأعمال نظراً لعدم توفر رأس المال العامل[١٣٩]. وفي دراسة دعمتها منظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة تناولت الاتجار بالأطفال في ١١ ولاية في جنوب نيجيريا كانت النتيجة أيضاً أن الاتجار يستشري حيث الفقر متوطن[١٤٠].

٢٧٠. وفي آسيا، تبين البحوث التي أجرتها منظمة العمل الدولية في منطقة الميكونغ الكبرى دون الإقليمية أيضاً هذه الرابطة الوثيقة بين الضغط على الهجرة من المناطق الريفية وقابلية الرضوخ للاتجار. وإذا كان بعض الضحايا - ذكوراً وإناثاً - يباعون حقاً إلى المتجرين من جانب أقرباء أو "أصدقاء" فإن معظم الاتجار بالأشخاص يحدث في سياق هجرة طوعية ولكن دون استعداد أو إعلام. وكثيراً ما تسهم السذاجة وقلة التعليم بإغراء العديد من الأطفال والشابات بمغادرة قراهم الريفية بحثاً عن عمل. وإذا كان البعض يبحث بكل بساطة عن المغامرة في المدينة الكبيرة وبداية حياة جديدة فإن العديد يبحث عن مهرب من الفقر[١٤١].

التمييز كسبب دفين للاتجار

٢٧١. إن التمييز القائم على الجنس أو الأصل الإثني عامل حاسم أيضاً في مجال الاتجار. وقد أكدت البحوث التي أجرتها منظمة العمل الدولية الافتراض القائل عموماً بأن أغلبية ضحايا الاتجار بالبشر هم من النساء. ووجدت الدراسة بشأن المهاجرين العائدين في شرق وجنوب شرق أوروبا أن الغالبية الكبرى من المهاجرين الناجحين هي من الرجال في حين تشكل النساء ٥٨ في المائة من ضحايا العمل الجبري (الشكل ٢-٤). ومع ذلك فإن نسبة الرجال من ضحايا العمل الجبري كبيرة. وأشار ضحايا الاتجار، ذكوراً وإناثاً، إلى أن عبودية الدين منعتهم من قطع علاقة العمل. ومع ذلك هنالك عدد من النساء أكبر من عدد الرجال يتحدثن عن العنف الفعلي أو التهديد بالعنف ضد أسرتهم بوصفه السبب الرئيسي الذي يمنعهن من المغادرة، أما الرجال فإن أكثر ما يخشون هو إبلاغ السلطات عنهم. وعليه، يبدو أن الخروج من طوق العمل الجبري محفوف بالمخاطر بالنسبة للمرأة أكثر مما هو بالنسبة للرجل.

٢٧٢. والنساء أكثر استضعافاً لأن ظروفهن، قبل الهجرة، من حيث المسكن والمأكل قاصرة عموماً عما هي ظروف الرجال. وفي الأسر الفقيرة جداً كثيراً ما يكون نصيب الشابات والفتيات هو تحسين مصير الأسرة بالهجرة إلى الخارج أو بالبيع مباشرة إلى من يتجر بهن. بالإضافة إلى ذلك، بإمكان الرجل إيجاد عمل في الخارج على نحو أيسر مما تستطيعه المرأة. والمرأة التي كثيراً ما تفتقر إلى المعلومات السليمة تعتمد أكثر مما يعتمد الرجل على الوسطاء الذين يرجح أن يكونوا من المتجرين. كما أن سياسات الهجرة الأوسع نطاقاً قد تنطوي على تمييز ضد المرأة من حيث أن اتفاقات الهجرة الثنائية، باستثناء الاتفاقات المتعلقة بالعاملين في الخدمة المنزلية القادمين من آسيا، تشمل في معظمها المهن التي يقوم بها الرجل[١٤٢].

٢٧٣. وكذلك فإن الممارسات الثقافية المحددة بالجنس قد تجعل أيضاً المرأة أكثر عرضة للاتجار. فالممارسات التقليدية مثلاً في جمهوريات آسيا الوسطى من قبيل الزيجات المدبرة أو الزيجات القسرية التي تفرض على الشابات

---

137 انظر:
K. Kangaspunta: "Mapping the inhuman trade: Preliminary findings of the database on trafficking in human beings", في *منتدى حول الجريمة والمجتمع* (نيويورك، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة)، المجلد ٣، العددان ١ و٢، كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣، ص ٨١-٨٣).

138 انظر:
The social status of workers from Tajikistan in the construction industry in Russia, op. cit.

139 أنظر:
S. Oloko: *Desk review for the ILO on forced labour and trafficking in Nigeria* (unpublished document, 2004).

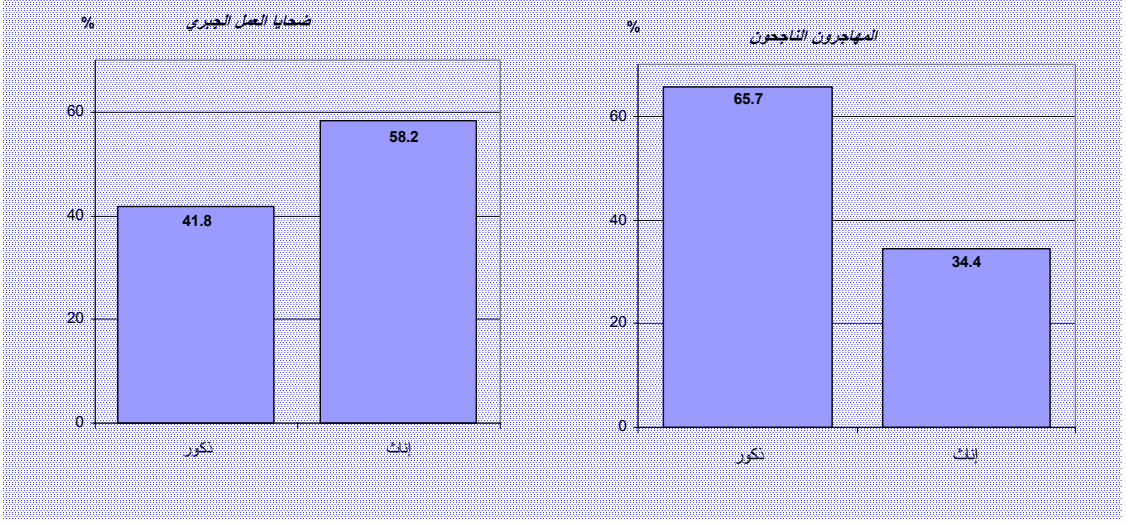
140 الوكالة الوطنية لحظر الاتجار بالأشخاص والمسائل الأخرى ذات الصلة:
Situation assessment of child trafficking in eleven southern Nigerian states, 2004.

141 أنظر:
IPEC Mekong subregional project to combat trafficking in children and women at http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/projectoverview-theproblem.htm .

142 أنظر:
G. Moreno-Fontes Chammartin: "The feminization of international migration", in *Migrant workers, Labour Education* (Geneva, ILO), 2002/4, No. 129, pp. 39-47.

الشكل 2-4 ضحايا العمل الجبري في الذكور والإناث

(عينة تضم ٦٤٤ من المهاجرين العائدين إلى ألبانيا وجمهورية مولدوفا ورومانيا وأوكرانيا)



المصدر: برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري

والفتيات قد أسهمت في ارتفاع نسبة الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي. وقد تكون المرأة جزءاً من شبكات الاتجار أيضاً حيث تلعب دور الصديقة أو "الخالة أو العمة" التي تستدرج غيرها من النساء إلى العمل الجنسي بالإكراه في الخارج. وتفيد البحوث بشأن الاتجار بالنساء النيجيريات إلى إيطاليا، أنه عند وصول هؤلاء النساء يقال لهن إنهن مدينات بنحو ٥٠٠٠٠ إلى ٦٠٠٠٠ يورو للقائمين على تنظيم السفر. ومع أن معظم الضحايا اللواتي جرت مقابلتهن كن يدركن مسبقاً على ما يبدو نوع العمل الذي ينتظرهن فإنهن يجهلن عادة الظروف الحقيقية والقيود التي تفرض على حريتهن. ويلتمس انتقام القوى الخارقة للطبيعة كتهديد ضد من تعصى الأوامر أو لا تسدد الدين المزعوم المفروض عليها. ولهذه الغاية تخضع جميع النساء والفتيات المعنيات لطقوس دينية قبل أن يغادرن نيجيريا. وتستخدم هذه التهديدات في مجتمعات بلد الأصل وبلد المقصد على حد سواء[١٤٣].

٢٧٤. ويحتاج الأمر إلى مزيد من البحوث من أجل التوصل إلى فهم أفضل للصلات القائمة بين التمييز القائم على الأصل الإثني أو الوطني والاتجار بالأشخاص. إذ تبين ممارسات العمل الجبري التي يعاني منها العمال المهاجرون في بلدان المقصد كيف يمكن للأنماط المعممة الإثنية أو العرقية أن تفاقم من الوضع المستضعف الذي يعيشه العمال المهاجرون بصفة غير نظامية عموماً. بيد أن العمل الجبري كثيراً ما يكون جزءاً من هيكل "مشاريع الأعمال في الجيوب الإثنية". فالعلاقات الزعامية داخل الجالية تساعد في ضمان إذعان العامل. ففي هنغاريا مثلاً تبين أن مجموعة من الرجال الغجر القادمين من رومانيا يعملون لدى صاحب عمل من الغجر في هنغاريا في ظروف العمل الجبري. وقد استنكرت منظمات الغجر غير الحكومية هذه الممارسات وناشدت السلطات أن تتصدى للأسباب الدفينة التي تجعل من الغجر ضحايا شبكات التهريب أو الاتجار[١٤٤].

العمل الجبري نتيجة للهجرة الداخلية والاتجار

٢٧٥. قد يكون العمل الجبري أيضاً نتيجة الهجرة الداخلية. ففي بعض الحالات التي أبلغ عنها كان الضحايا، ومعظمهم من الأطفال، فريسة الاتجار الداخلي أولاً قبل إرسالهم إلى الخارج. وهنالك أمثلة عن ذلك من آسيا الوسطى حيث تعزى الأسباب الأصلية إلى الفقر ورداءة ظروف المعيشة في قرى الضحايا وإغلاق المعامل وعدم توفر فرص توليد الدخل. وبينما يهاجر الرجال إلى البلدان المجاورة تفضل النساء الهجرة داخلياً. وفي أوزبكستان يطلق على هؤلاء الناس تسمية "ماريكورلار" أي عاملات المياومة. وتتعرض هؤلاء النساء بصفة خاصة للاستغلال والتعسف، بما في ذلك العمل الجبري. وليس بإمكانهن التسجيل في المدن وذلك بسبب استمرار وجود النظام الموروث من العهد السوفييتي والذي يضع حواجز مرتفعة أمام الهجرة الداخلية. وإذ لا يسعهن المطالبة بحقوقهن فكثيراً ما يتعرضن للنصب والاحتيال فيما يتعلق بالأجور وفي بعض الحالات يتعرضن لتعديات عنيفة من جانب صاحب العمل. وقد أبلغ عن حالات اختطاف نساء من جماعة "ماريكورلار" في أوزبكستان أجبرن على العمل دون أجر أو تعرضن للاعتداء الجنسي[١٤٥].

[143] أنظر:

F. Prina: *Trade and exploitation of minors and young Nigerian women for prostitution in Italy* (United Nations Interregional crime and Justice Research Institute (UNICRI) (unpublished document, July 2003).

[144] أنظر:

OSCE: "Roma to combat human trafficking among their own ranks", Press release, 19 Sep. 2002.

[145] أنظر:

A. Serjoitinov: *Forced Labour in Central Asia: Legacy and current practice,* desk review prepared for the ILO (unpublished document).

٢٧٦. وهنالك مثال آخر من أفريقيا هذه المرة؛ فالهجرة الموسمية أمر معهود في الجزء الشمالي من غانا الذي يتعرض للجفاف. وإذا كانت الشابات والمراهقات يهاجرن بحرية إلى أسواق كوماسي وأكرا للعمل في حمل الأعباء فكثيراً ما يجبرن على التنازل عما يكسبن وعلى تقديم خدمات جنسية إلى أصحاب المتاجر الذين يوفرون لهن مكاناً للمبيت. وقد يواجه العديد من هؤلاء المهاجرات لدى العودة، سيّما إذا كن حوامل، صعوبات في الاندماج ثانية في مجتمعاتهن الأصل.

الصلات بين إنفاذ القوانين وحماية الضحايا

٢٧٧. على الرغم من خطوات التقدم الهامة التي أحرزت في سن التشريعات الجديدة المناهضة للاتجار والعمل الجبري فإن إنفاذ هذه التشريعات ما زال ضعيفاً جداً في غالبية البلدان. ورغم بعض النجاح في مجال التحقيق وتحسين سبل التعرف إلى الضحايا فإن معدلات الملاحقة القضائية ما زالت منخفضة. وهذا يصح بصفة خاصة بالنسبة للمتجرين أو لأصحاب العمل الضالعين في استغلال الأيدي العاملة أكثر مما هو الحال بالنسبة إلى الاستغلال الجنسي التجاري. ويمكن أن يعزى ضعف الإنفاذ إلى نقص آليات حماية الضحايا وكذلك نقص الوعي بممارسات العمل الجبري والاتجار بين سلطات إنفاذ القوانين ودوائر القضاء. وقد يكون لدى السلطات تفسيرات متعارضة لقوانينها بالذات، ولا سيّما بين قوانين الهجرة الوافدة (التي تنص عادة على الطرد الفوري للعمال المهاجرين غير النظاميين) وقوانين حماية حقوق الإنسان وحقوق العمل، بما فيها الحقوق الأساسية لضحايا الاتجار. وأخيراً، يعتبر الفساد العائق الرئيسي أمام إنفاذ القوانين على نحو أكثر فعالية في العديد من البلدان.

٢٧٨. وتفيد الدراسة التي أجرتها منظمة العمل الدولية بشأن المهاجرين العائدين في شرق وجنوب شرق أوروبا (الشكل ٢-٥)، أن ٥٢ في المائة من ضحايا العمل الجبري الذين جرت مقابلتهم، اضطروا إلى الفرار أو تحرروا إثر مداهمة قامت بها الشرطة أو لم يطلق سراحهم إلا بعد سداد ديونهم. وإذا تمكن بعضهم (١٩ في المائة مقابل ٦٢ في المائة من المهاجرين الناجحين) من الخروج من وضع العمل الجبري بملء إرادتهم لأنهم "قرروا المغادرة" فهذا يشير إلى وجود وكالة ما تشد أزر الضحايا. ومع ذلك ما زال العديد منهم يواجه خطر الطرد من البلاد أو خسارة الأجور أو أعمالاً انتقامية ضدهم أو ضد أفراد أسرتهم بسبب مغادرتهم العمل.

٢٧٩. ويمتنع الضحايا في الظروف الراهنة عن الإبلاغ عن ممارسات العمل الجبري إلى الشرطة أو مفتشي العمل ذلك أنهم يخشون الطرد من البلاد وفقدان أي مكاسب يرون أنها تحق لهم. والعمال المهاجرون غير النظاميين الذين يحتمل جداً أن يصبحوا ضحايا العمل الجبري يعلمون عموماً علم اليقين أنهم خالفوا قوانين الهجرة (وفي بعض البلدان قوانين مناهضة الدعارة أيضاً) ومن ثم فهم يخشون الكشف عن هويتهم لدى السلطات. كما أن سلطات إنفاذ القوانين بدورها يعوزها التدريب الكافي للتمكن من التعرف على أوضاع العمل الجبري المحتملة وللقيام بالتحقيق فيها ولكنها تعتمد بالدرجة الأولى على شهادات الضحايا المحتملين. وإذا كان العديد من البلدان توفر بعض الحماية لدى معرفة ضحايا الاتجار فإن هذه الحماية مشروطة عادة بأن تشهد الضحية على ذلك أمام المحكمة. وحيث ما زالت تشريعات مناهضة الاتجار مقصورة على الاستغلال الجنسي فإن الضحايا لا تتلقى عموماً أي حماية على الإطلاق من الاستغلال في إطار العمل الجبري. وإذا أرادت الدول تشجيع الضحايا على الإبلاغ عن ممارسات العمل الجبري يمكنها عندئذ تخفيض العقوبات المفروضة على المهاجرين المخالفين لأنظمة الهجرة (وهذا ما يحدث كثيراً على أرض الواقع) وتوسيع نطاق برامج حماية الضحايا القائمة وتشجيع التعاون بين مقدمي الخدمات ووكالات إنفاذ القوانين والشركاء الاجتماعيين.

٢٨٠. وتتفاوت نهج القوانين والسياسات الوطنية فيما يتعلق بحماية ضحايا الاتجار والعمل على إعادة إدماجهم. وتميل آليات الحماية القائمة حالياً في غالبية البلدان الصناعية إلى قصر الحماية على النساء والأطفال المتجر بهم لأغراض الاستغلال الجنسي. وقد عمد بعض البلدان، مثل الولايات المتحدة وإيطاليا، إلى تعديل تشريعاتها لمد نطاق الحماية إلى ضحايا استغلال الأيدي العاملة والعمل الجبري المتجر بهم. وهنالك تزايد في توافق الآراء على ضرورة منح جميع ضحايا الاتجار فترة للتفكير يتبعها منح ترخيص إقامة مؤقت، إذا كانوا مستعدين للشهادة أمام المحكمة. ومع ذلك فإن هذه التدابير لا تأخذ في الحسبان ما قد يواجهه الضحايا من قلة البدائل المتاحة بعد الطرد من البلاد. فالتشريعات الإيطالية مثلاً[١٤٦] تذهب إلى أبعد من ذلك وتوفر الحماية بصرف النظر عن الإجراءات القضائية. ويشمل ترخيص الإقامة المؤقت إمكانية الاستفادة من الخدمات الصحية والتعليمية بالإضافة إلى إمكانية الوصول إلى سوق العمل النظامية.

الحاجة إلى الوقاية وتحسين إدارة الهجرة

٢٨١. على الرغم من الموارد الكبيرة التي أنفقت على برامج مناهضة الاتجار في جنوب شرق أوروبا، تبين من تحليل أجري مؤخراً، أنه لم يبذل في واقع الحال إلا القدر الضئيل لدرء وقوع المهاجرين في قبضة المتجرين[١٤٧]. وفيما عدا حملات التوعية التي كثيراً ما تقتصر على الاتجار بالنساء لأغراض الجنس هنالك حاجة إلى وضع استراتيجيات أكثر شمولاً تقر بأن الاتجار هو حصيلة الضعف في إدارة عمليات الهجرة. وقد قطع العديد من بلدان الأصل في جنوب شرق آسيا شوطاً لا بأس به في هذا الاتجاه بحيث يمكن أن تستفيد الأقاليم الأخرى من هذه التجربة.

٢٨٢. ويتضمن بروتوكول الاتجار بعض التدابير الوقائية التي يتعين على الأطراف الموقعة أن تضطلع بها، ومنها مثلاً البحوث والمعلومات وحملات وسائط الإعلام والمبادرات الاجتماعية الاقتصادية (المادة ٩(٢)). كما أقر بالحاجة إلى تدابير الوقاية في بعض أهم وثائق السياسة الإقليمية. ففي أوروبا مثلاً تدعو خطة عمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى وضع سياسات اقتصادية واجتماعية ترمي في جملة ما ترمي إليه إلى التصدي إلى الأسباب الدفينة للاتجار بالبشر[١٤٨]. وثمة فريق خبراء أوروبي معني

146 المرسوم التشريعي رقم ٢٨٦/ ١٩٩٨ بتاريخ ٢٥ تموز/ يوليه ١٩٩٨، ينظم الهجرة الوافدة ووضع الأجانب، المادة ١٨؛ القانون رقم ٢٢٨/ ٢٠٠٣ بتاريخ ١١ آب/ أغسطس ٢٠٠٣ بشأن تدابير مكافحة الاتجار بالأشخاص (عدل المواد ٦٠٠-٦٠٢ من قانون العقوبات).

147 أنظر:

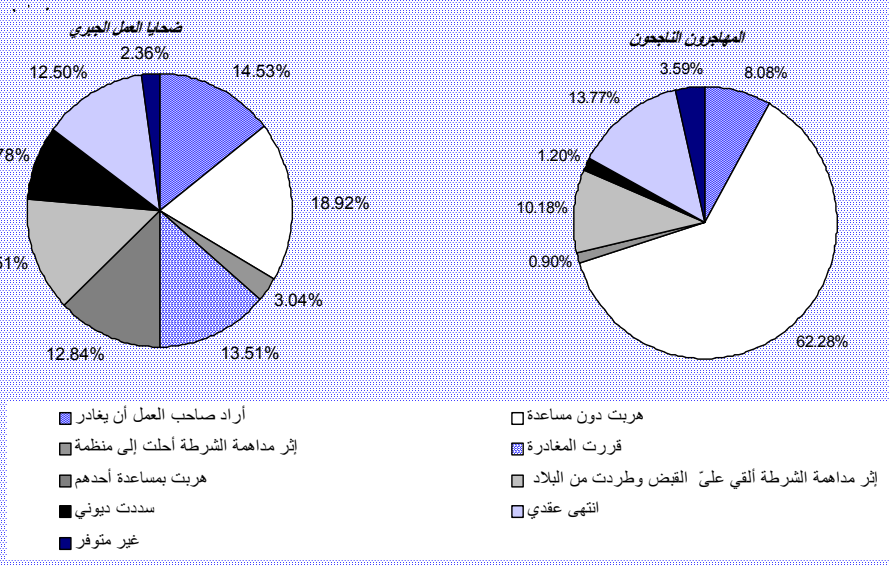
B. Limanowska: *Trafficking in human beings in south-eastern Europe: 2004 update* (UNICEF, UNOHCHR, OSCE-ODIHR, forthcoming).

148 أنظر:

OSCE Permanent Council Decision No. 557: OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, PC:DEC/557, 24 July 2003, pp. 8-10.

الشكل 2-5 ظروف مغادرة العمل

(عينة تضم 644 من المهاجرين العائدين إلى ألباني ورومانيا وجمهورية مولدوفا وأوكرانيا)



المصدر: برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري.

بالاتجار بالبشر يوصي باستهلال حملات هادفة لإذكاء الوعي والارتقاء بمستوى التدريب وإجراء عمليات مراقبة إدارية أكثر فعالية، بما في ذلك رصد وكالات التوظيف الخاصة التي هي جزء من عمليات الاتجار[149].

٢٨٣. إن وضع مشكلات الاتجار بالأشخاص في الإطار الأوسع للهجرة يوجه الاهتمام نحو التدابير اللازمة لتوفير الحلول الأطول أجلاً[150]. وفي بلدان الأصل قد يشتمل ذلك على: وضع سياسة هجرة واضحة ومتماسكة، وتحسين سير أعمال إدارات ومؤسسات الهجرة، وإعداد اتفاقات عمل ثنائية توفر أقنية هجرة منظمة ولا سيّما لصالح المهاجرات، ونظام معلومات لسوق العمل داخل البلد وفي الخارج، وتعميم استعمال عقود الاستخدام النموذجية، وتحسين سياسات وفرص العمل والتدريب المهني أمام المرأة، وأخيراً رصد أنشطة وكالات التوظيف الخاصة. وكذلك الأمر، قد تعيد بلدان المقصد النظر في سياسات الهجرة التي كثيراً ما تعتمد على أساليب القمع بدلاً من أن تتناول جوانب الطلب التي تستدعي هجرة عمالة أكثر تنظيماً. وهنالك حاجة مزدوجة إلى تدريب وكالات إنفاذ القوانين ومؤسسات سوق العمل على أساليب رصد أسواق العمل غير المحمية على نحو أكثر فعالية بالتعاون الوثيق مع الشركاء الاجتماعيين ومنظمات العمال المهاجرين وذلك درءاً للاستغلال والتعسف. وبإمكان أصحاب العمل القيام بدور أكبر في درء الاتجار وذلك بمراعاة ونشر المعايير اللائقة بخصوص أساليب التوظيف وإدارة الأعمال.

٢٨٤. ولدى تقييم أثر أنظمة الهجرة على الاتجار والعمل الجبري قد يكون من المفيد المقارنة بين نظام متشدد نسبياً (مثل بلدان اتفاق شنغين في الاتحاد الأوروبي) وبين نهج أكثر تساهلاً (مثل تركيا). إذ أن قواعد الهجرة الوافدة تؤثر على نطاق الدخول القانوني والعمل والإقامة. ففي تركيا مثلاً يمكن لمواطني كومنولث الدول المستقلة الدخول على أساس السياحة، مع أن ثمة قيوداً على إمكانية العمل. وعلى الرغم من وقوع بعض التجاوزات إزاء العمال المهاجرين فإن هناك ما يدل على أن شبكات الاتجار والتهريب تلعب دوراً أقل أهمية بكثير في تركيا مما هو عليه الحال في بلدان اتفاق شنغين.

٢٨٥. ولكن أنظمة الدخول الأقل تقييداً لا تبيح بالضرورة الحق في العمل أو الإقامة. فقد كشفت بحوث منظمة العمل الدولية أن الكثير من ضحايا العمل الجبري يدخلون البلد قانوناً ولكنهم بكل بساطة يمكثون أطول من الفترة المقررة في تأشيراتهم. ولذلك فإن ممارسة العمل الجبري تتصل بالتوظيف غير النظامي للعمال المهاجرين بقدر ما تتصل برصد أسواق العمل بصورة غير فعّالة. وغالبية الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية تفرض عقوبات على الأجانب الذين يعملون في أوضاع غير نظامية؛ وتتراوح هذه العقوبات من فرض غرامة أو الحكم بالسجن إلى الطرد القسري من البلاد، بما في ذلك حظر الدخول لعدد معين من السنوات. ولذلك فإن الخوف من إبلاغ السلطات هو الخطر الحقيقي الذي يتهدد العمال المهاجرين غير النظاميين. ومع ذلك فإن تطبيق هذه التدابير ضعيف إلى حد ما، مما يؤدي إلى أعداد مرتفعة من العمال المهاجرين غير النظاميين في جميع البلدان، ولا سيّما في البلدان الصناعية الكبرى.

٢٨٦. وللحيلولة دون استغلال العمال المهاجرين غير النظاميين، واستجابة للنقص في الأيدي العاملة، اعتمد بعض البلدان، ومنها إيطاليا وإسبانيا، برامج لتنظيم أوضاع هؤلاء العمال. وقد سنت تركيا مؤخراً تشريعات ترمي إلى تنظيم

[149] أنظر:
European Commission: *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* (Brussels, 22 December 2004), List of recommendations, paras. 62-78.

[150] أنظر: مكتب العمل الدولي: *نحو نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤.

أوضاع العمال الأجانب[١٥١]، بينما تفكر الولايات المتحدة والاتحاد الروسي في تدابير إصدار عفو عام عن العمال المهاجرين غير النظاميين. وقد لا تكون هذه التدابير من الجوانب الواضحة لاستراتيجيات درء الاتجار فإن لها تداعيات بالنسبة لضحايا العمل الجبري الحاليين والمحتملين. ومهما يكن من أمر فإن حملات تنظيم الأوضاع تحتاج إلى العناية في التخطيط السياسي تجنباً لآثار جانبية غير مقصودة. فقد كشفت مثلاً بعض البحوث التي قامت بها مؤخراً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في أعقاب حملات تنظيم الأوضاع، أن العمال المهاجرين الذين نظمت أوضاعهم قد استعيض عنهم بمهاجرين غير نظاميين جدد أو عادوا إلى وضع السرية للمحافظة على وظائفهم[١٥٢].

[151] القانون رقم ٤٨١٧ بتاريخ ٢٧ شباط/ فبراير ٢٠٠٣ بشأن تراخيص العمل للأجانب.

[152] أنظر:
OECD: *Combating the illegal employment of foreign workers* (Paris, 2000).

٦- العمل الجبري والاقتصاد العالمي: قضايا سياسة عامة

٢٨٧. أدت البحوث والتدابير المتخذة طوال السنوات الأربع الماضية إلى توضيح فهم العمل الجبري في مختلف أشكاله والثغرات الموجودة في القانون والإطار العام لسياسة القضاء عليه وكذلك لفهم أسبابه وتأثيره على مختلف المجموعات الاجتماعية بالإضافة إلى الصلات القائمة بين العمل الجبري وبواعث القلق في مرتبة الأولوية مثل الحد من الفقر وتشجيع المساواة في الحقوق والتصدي للأبعاد الاجتماعية للعولمة.

٢٨٨. وفي التقرير العالمي الأول بشأن العمل الجبري وصف الاتجار بالأشخاص لأغراض العمل الجبري على أنه "الجانب المظلم" من العولمة[١٥٣]. وقد ألقى تحسين قاعدة المعارف منذ ذلك الحين مزيداً من الضوء على الصلات القائمة بين العمل الجبري ومختلف جوانب العولمة، بما في ذلك زيادة التنافس عالمياً والهجرة وإلغاء الضوابط في سوق العمل. ولكن ما هي الأشكال أو المظاهر في العمل الجبري المعاصر التي قد تعزى إلى جوانب من العولمة؟ وكيف يمكن لعولمة أكثر إنصافاً، مع إيلاء الاعتبار الواجب إلى أبعادها الاجتماعية، أن تساعد في إلغاء هذه التجاوزات ؟

٢٨٩. ومن شأن التحليل الذي ورد في الفصول المتقدمة من هذا التقرير أن يدلل على نقاط معينة. فالعمل الجبري المقترن بالاتجار يمثل واحداً من جوانب الفشل الذريع الفاضحة في أسواق العمل بل حتى في سداد الإدارة عالمياً تصدياً لاحتياجات أكثر الناس استضعافاً وأقلهم حماية في عالم اليوم. ومع أن ظاهرة الاتجار في حد ذاتها ليست مشكلة جديدة بتاتاً فإن آليات هذا الاتجار اليوم تفرض حقاً تحديات جديدة هامة أمام المجتمع العالمي. ومع ذلك ليس من الحكمة التمييز الصارم بين المشكلات القديمة نسبياً والمشكلات الجديدة نسبياً. فالعمال المرتهنون بالدين يتعرضون من حين لآخر إلى الإكراه في مختلف الصناعات تبعاً لأساليب مختلفة من الاستغراق في الدين، ذلك أن بعض أصحاب العمل الذين لا وازع أخلاقياً لديهم يجدون في ذلك فرصة لاستغلال هذا المصدر من اليد العاملة الرخيصة والمستضعفة. كما أن العمال المتجر بهم يرتهنون أيضاً بالدين في البلدان الصناعية وفي البلدان النامية على حد سواء. وهنالك أشكال جديدة من الإكراه في العمل في بعض الاقتصادات الانتقالية في شرق آسيا وفي غيرها يمكن تفسيرها أيضاً إلى حد ما باتجاهات العولمة حيث يسعى أصحاب العمل في أسواق القطاع الخاص الناشئة لأن يستغلوا بأي ثمن الفرص المتاحة في السوق العالمية وذلك بابتزاز أكبر قدر ممكن من العمل من القوى العاملة الرخيصة وغير المحمية في غالب الأحيان.

٢٩٠. وقد أصبح من الواضح الآن أن الضغوط التنافسية قد يكون لها أثر ضار على شروط العمالة وقد تؤدي في الحالات القصوى إلى العمل الجبري. وإذ يخضع الموردون لضغوط عالمية تدعوهم إلى تخفيض التكاليف بكل الوسائل المتاحة فإن التجار والوسطاء يستغلون هذا التنافس الحاد بين الموردين لاعتصار الأرباح منهم. كما أن أسعار المنتجات التي تدفع إلى العديد من الموردين تكاد لا تغطي تكاليف إنتاجهم. فإذا أرادوا تحقيق أي ربح فلا بد لهم من الإمعان في تخفيض تكاليف اليد العاملة. والموردون الذين تكون كفاءة التكاليف لديهم دون المتوسط ولو بقليل يصبحون عرضة للإفلاس ومن ثم فإن أي تخفيض يسير في تكاليف اليد العاملة يكون له تأثير كبير على إمكانية تحقيق الأرباح.

٢٩١. وبإمكان الموردين إلقاء العبء على المتعاقدين في اليد العاملة طالبين منهم توفير العمال بتكلفة منخفضة لدرجة يزيد معها احتمال استخدام وسائل الإكراه. بل إن هنالك بعض الدلائل على حدوث ذلك فعلاً من حيث أن المتعاقدين يقبلون بتكاليف منخفضة لكل عامل لدرجة يصبح معها من المستحيل التقيد بأحكام قوانين العمل الوطنية. ومن أحد الأمثلة في المملكة المتحدة أن متعاقداً زود عمالاً من جنوب أفريقيا إلى شركة لتغليف الفاكهة وهذه الشركة كانت بدورها مورداً لكبرى شبكات البيع بالتجزئة. وكان يدفع للمتعاقد أجر بالساعة لكل عامل أقل من الأجر الذي لا بد منه، على حد قول رئيس رابطة موردي اليد العاملة، لمجرد تغطية التكاليف لدى أي متعاقد في اليد العاملة يحترم القانون.

٢٩٢. وفي العديد من البلدان رافق هذا الضغط على التكاليف اتجاهان آخران أفضيا إلى العمل الجبري، وهما زيادة العرض من حيث العمال المهاجرون وإلغاء الضوابط في أسواق العمل، الأمر الذي يطمس الحدود القائمة بين الاقتصاد المنظم والاقتصاد غير المنظم. وقد يكون العمال المهاجرون أكثر عرضة لأوضاع العمل الجبري وذلك بكل بساطة لأنهم وأفراد أسرتهم لا مصلحة لهم - بل خسارتهم أكبر - في الإبلاغ عن هذه الأوضاع لدى السلطات. بالإضافة إلى ذلك فإن الضغوط القوية التي تنادي بإلغاء الضوابط في أسواق العمل وبتحجيم خدمات التفتيش في مجال العمل ربما مكنت من انتشار الوكالات غير المسجلة التي يمكنها أن تزاول أنشطتها خارج نطاق أي مراقبة من جانب الدولة.

٢٩٣. وفيما يتعلق بالمؤسسات العمالية فلا بد من النظر في تلك المسؤولة عن تعبئة العمال وتوظيفهم وتلك التي من واجبها حماية العمال من الممارسات التعسفية. وفي العقود القليلة الماضية تعاظمت الضغوط الداعية إلى وضع نهاية لاستئثار القطاع العام بعملية التوظيف تمهيداً للسبيل أمام وكالات التوظيف الخاصة التي كثيراً ما تعتبر أكثر كفاءة. ومع ذلك فقد لوحظت ممارسات الإكراه، في البلدان النامية والبلدان المتقدمة على حد سواء، حيث لم يتوفر القدر الكافي من الرقابة على هذه الوكالات. وتتراوح الوكالات التي ارتبطت بشكل أو بآخر بممارسات الإكراه والاستغلال من مشاريع إفرادية ووسطاء في المناطق الريفية في أمريكا اللاتينية أو آسيا إلى منشآت تخضع لأنظمة فضفاضة في أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية التي تجمع في آن واحد بين وكالات السفر ووكالات التوظيف. ويمثل استئصال هذه الممارسات تحدياً هائلاً أمام منظمات أصحاب العمل وأمام نقابات العمال في شتى أنحاء العالم. وأحد النهج لحل هذه المشكلة هو التنظيم الذاتي من جانب مجموعات أصحاب العمل بالتأكيد على مراعاة المعايير الدنيا وبرفض عضوية أو اعتماد أي وكالة للتوظيف تخل بمثل هذه المعايير. أما في حالة التجاوزات الخطيرة فإن الحاجة ملحة إلى تطبيق عقوبات صارمة.

٢٩٤. وفي البلدان النامية من الواضح أن هنالك حاجة إلى مزيد من البحوث المفصلة بشأن ترتيبات العمل السائدة في الاقتصاد غير المنظم وذلك للتحقق مما إذا كانت مشكلات العمل الجبري وعبودية الدين منتشرة نسبياً أم لا، وإن وجدت فأين تنتشر هذه المشكلات. وتشير البحوث التي اضطلعت بها منظمة العمل الدولية في أفريقيا جنوب

[153] *وقف العمل الجبري*، مرجع سابق، ص ٥٤.

الصحراء إلى أن عبودية الدين والعمل الجبري قد ينتشران بين البائعين في شوارع المراكز الحضرية وعمال جر عربات الأجرة وغيرهم ممن يضطر أحياناً إلى تسليم بطاقات هويتهم إلى موردهم. فإذا ما أخلوا بمواعيد سداد ما عليهم مقابل البضائع التي توفر لهم يطلب منهم إما توفير العمل مجاناً (كالعمل مثلاً خفيراً ليلياً أو في الخدمة المنزلية) أو إعادة جدولة الدين بقبول مزيد من "السلف" بحيث يصبحون مرتهنين فعلاً بأعباء متزايدة من الديون المستحقة[١٥٤].

٢٩٥. وتنادي وجهة نظر الاقتصاد التقليدي بأن يصار تدريجياً إلى إزالة اللوائح في مجال العمل وذلك تحقيقاً لمزيد من الانسياب والمرونة في آلية سير أسواق العمل. ومن العجيب أن التحرر من هذه اللوائح هو الذي يؤدي إلى واحد من أسوأ أشكال الخلل في سوق العمل. فمن منطلق اقتصادي محض نجد أن العمل الجبري هو خلل في سوق العمل لأنه يخالف الشروط الرئيسية التي ينبغي أن تتوفر في أسواق العمل لكي تعمل على نحو فعال، ألا وهي حرية العمال في ممارسة الاختيار وفي الحصول على أجر كاف مقابل عمل يختارونه بحرية. فالحق في الحرية أمر لا غنى عنه لكفاءة أسواق العمل على غرار حقوق الملكية التي لا غنى عنها لكفاءة أسواق المنتجات. ولكن لأغراض التقرير الحالي فإن عبارة "الخلل في سوق العمل" تستخدم في الإطار الأوسع بحيث تشمل مجموع مواطن الخلل في أسواق ومؤسسات ولوائح العمل لدرجة أنها تعجز عن تحقيق نواتج أكثر كفاءة أو أكثر إنصافاً.

٢٩٦. وسوف يحتاج الأمر دوماً إلى نهج مزدوجة، تجمع ما بين المكافأة والعقاب، وتمزج ما بين إنفاذ القوانين والتدابير الوقائية، بالتصدي إلى الجذور الهيكلية للعمل الجبري وكذلك إلى العناصر الإفرادية التي تمارسه. ولا بد من أن يكون تحسين إنفاذ القوانين، اعتماداً على إطار قانوني واضح، جزءاً مستديماً من الحل. ولكن من العبث الاعتقاد بأن التأكيد على إنفاذ القوانين لوحده باستهداف أعداد محدودة من أصحاب العمل الذين يبتزون الأرباح باستغلال اليد العاملة بإمكانه استئصال المشكلات الهيكلية المتأصلة. وسيكون تجاهل الحاجة إلى إطار تنظيمي واضح بشأن العمل الجبري، اعتماداً على الحجج الواهية بأن ذلك قد يحد من النمو الاقتصادي الموجه نحو السوق ومن إمكانية التنمية، استجابة ضعيفة غير مقبولة إزاء استمرار مشكلة العمل الجبري المعاصر.

٢٩٧. متى ينبغي التركيز على مقاضاة فرادى مرتكبي المخالفات، ووفقاً لأي معايير؟ ومتى تكون الحاجة إلى التصدي إلى مواطن القصور والعجز البنيوية في مؤسسات سوق العمل في بلد ما فيما يتعلق برواسب ممارسات العمل الجبري الموروثة منذ عهد طويل أو الناشئة حديثاً؟ هذه معضلات صعبة في مجال السياسة والموارد لا بد من النظر إليها في ضوء الحالة المحددة والخاصة بكل بلد والتي لم يتوفر بشأنها بعد إلا القدر المحدود من التجربة. وحيث تكون هنالك خطط عمل وطنية لمكافحة العمل الجبري من الواضح أن النهج يرمي إلى أن يكون شاملاً.

٢٩٨. وبمقدور الأطراف المتفاوضة في اتفاقات التجارة متعددة الأطراف أو الثنائية أن تلعب دوراً هاماً في النهوض بالحوافز الرامية إلى تحقيق عولمة خالية من العمل الجبري.

كما أن للمستهلكين دوراً محورياً في المطالبة بمعايير عمل أرقى شأناً في جميع أنحاء العالم. ففي سياق العولمة سرعان ما يتوارى الزمن الذي كان يُحجب فيه العمل الجبري في أجزاء من سلسلة الإنتاج عن عامة الجمهور في الوقت الذي تتزايد فيه المعلومات عن ظروف العمل في مختلف بقاع العالم تزايداً مذهلاً. فالمستهلكون في نيويورك أو باريس يودون معرفة مصدر الملابس أو السكر أو الطماطم التي يستهلكون وفي أي ظروف يجري إنتاجها كما أن المنتجين يدركون أكثر فأكثر أن مصلحتهم التجارية تقتضي استئصال العمل الجبري في شتى أنحاء العالم.

٢٩٩. ويبين العدد المتزايد من اتفاقات التجارة التي تشير إلى العمل الجبري وإلى معايير العمل الأخرى أن مفاوضات شؤون التجارة ترمي إلى التعامل مع هذه المسائل. فهنالك اتفاق أمريكا الشمالية بشأن التعاون في مجال العمل، الذي وقعّ في التسعينات كاتفاق تكميلي لاتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، كما أن اتفاقات التجارة الثنائية اللاحقة والتي تشارك فيها الولايات المتحدة قد تناولت مسألة العمل الجبري ومعايير أخرى في نصوصها الرئيسية. كما أن "سلطة النهوض بالتجارة" التي أقرها الكونجرس في الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٢ طلبت أيضاً من حكومة الولايات المتحدة أن تحرص في جميع مفاوضاتها التجارية على أن تراعي البلدان الموقعة قوانين العمل الخاصة بالولايات المتحدة بالإضافة إلى معايير العمل الأساسية التي أرستها منظمة العمل الدولية[١٥٥]. وتنص مختلف ترتيبات نظام الأفضليات المعمم التي يبرمها كل من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة على تخفيضات في التعريفات على الواردات من البلدان النامية شريطة أن تحترم تلك البلدان عدداً من المعايير، ولا سيّما حظر العمل الجبري. ويشير نظام الأفضليات المعمم في الاتحاد الأوروبي الآن صراحة إلى اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٢٩ ورقم ١٠٥ كما يشير إلى جميع الاتفاقيات الأساسية الأخرى التي يشملها إعلان منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

٣٠٠. وإلى جانب اتفاقات التجارة الثنائية هذه يقدم عدد من البلدان الصناعية المساعدة المالية والتقنية بغية تحسين قوانين العمل وتطبيقها. وقد تلقت منظمة العمل الدولية بالذات موارد لا بأس بها للتعاون التقني تدعيماً لعملها في هذا المجال. ومن الأهمية بمكان في هذا الصدد ألا تتضرر البلدان التي تبرهن على الشجاعة والإرادة السياسية في مجابهة العمل الجبري في شكله الجديد. إذ من المحتمل جداً لأنشطة البحوث وإذكاء الوعي بشأن هذه القضايا أن تولد معلومات محددة عن العمل الجبري ولكن ينبغي لها ألاّ تضر بمفاوضات التجارة. وحري بالحكومات في البلدان المستوردة ألا تطبق العقوبات أو الغرامات إلا في حالات العجز المستديم أو المنهجي في السياسة العامة وليس على أساس حالات إفرادية من العمل الجبري. إذ سيكون من المؤسف حقاً لو أن الحكومات اضطرت إلى إنكار أو حجب ممارسات العمل الجبري خشية عقوبات تجارية أو غيرها أو خشية أن تحيد المفاوضات التجارية عن مسارها بسبب إفشاء معلومات عن العمل الجبري. ومن ثم ينبغي لأحكام اتفاقات التجارة أن تشجع اعتماد إستراتيجيات مملوكة وطنياً لمناهضة العمل الجبري وأن تتجنب حتماً أي احتمال لطمس هذه المعلومات خشية أن تستخدم لأغراض حمائية.

[154] أنظر مثلاً: *Etude sur le travail forcé: cas de Madagascar*، مرجع سابق.

[155] قانون سلطة النهوض بالتجارة الثنائية لعام ٢٠٠٢، المادة ٢١٠٢.

الجزء الثالث

إجراءات عالمية لمكافحة العمل الجبري

١ - ما تقوم به منظمة العمل الدولية لمكافحة العمل الجبري

ما تقوم به المنظمة بموجب متابعة الإعلان

٣٠١. بعد مناقشة التقرير العالمي الثاني بعنوان، *وقف العمل الجبري*، في حزيران/ يونيه ٢٠٠١، أقر مجلس الإدارة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠١[1] خطة عمل ترسم الإجراءات التي تقترحها المنظمة للقضاء على العمل الجبري المعاصر. وحددت الخطة مختلف العناصر المكونة لاستراتيجية شاملة للقضاء على العمل الجبري.

٣٠٢. أولاً، إن التشريعات الملائمة أداة لا غنى عنها، بما في ذلك المبادئ التي تتناول تحرير ضحايا العمل الجبري وحمايتهم وإيقاع العقوبات الفعالة بالمخالفين. ثانياً، يحتاج الأمر إلى إذكاء الوعي بمشكلة العمل الجبري، وذلك فيما يتعلق بالجمهور عموماً وبالسلطات المسؤولة كجهاز الشرطة والهيئة القضائية. ثالثاً، يتعين أن تحظى البحوث والدراسات الاستقصائية بأولوية عالية فيما يتعلق بطبيعة المشكلة ومداها وفيما يتعلق بتأثير ما أجري من تدخلات إلى حينه. رابعاً، لا بد من توفير الدعم المستدام وتدابير إعادة التأهيل للعمال الجبريين المحررين، مما يستدعي التركيز على الفقر الذي يولد العمل الجبري. خامساً، وأخيراً أكدت الخطة على أهمية الوقاية من خلال التطبيق الصارم للقوانين واللوائح الوطنية وإذكاء الوعي والدعوة عن طريق التصدي للأسباب الكامنة للمشكلة.

٣٠٣. إن تأثير جهود التعاون التقني التي تبذلها المنظمة من أجل القضاء على عمل الأطفال معروفة جيداً وموثقة[2]. وبناء على الدروس المستخلصة من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال اقترحت الخطة أن يقام، تحت إشراف البرنامج المركزي الدولي لترويج الإعلان، برنامج عمل خاص لمكافحة العمل الجبري. وينبغي لهذا البرنامج أن يكون "طليعة أنشطة المنظمة في المستقبل بحيث يوفر لها المزيد من الشمول والرؤية والتماسك". كما ينبغي للمنظمة أن تتعاون مع وكالات الأمم المتحدة والهيئات الأخرى الناشطة في الميدان مما يزيد من وقع ما تقوم به هي من أعمال. وحري ببرنامج كهذا أن يشمل جميع فئات السكان وجميع أشكال العمل الجبري وأن يتناول المشكلات في البلدان النامية وفي البلدان ذات الدخل المرتفع على حد سواء. ولسوف يزيد من إطلالة وأهمية أنشطة المنظمة في مجال العمل الجبري كما أنه سيكون حافزاً لأنشطة المكتب ولزيادة تماسكها.

٣٠٤. وقد دخل برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري حيز التنفيذ في أوائل عام ٢٠٠٢ بفضل دعم الجهات المانحة لتغطية تكاليف مجموعة صغيرة أساسية من الموظفين والتكاليف التشغيلية[3]. وكان البرنامج جارياً منذ ثلاث سنوات وقت كتابة هذا التقرير مما يتيح الفرصة لتقييم أولي لأنشطته وتأثيره حتى الآن.

٣٠٥. وكما كان مرتقباً في خطة العمل، فقد ساهم برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري في مختلف أنشطة المنظمة في مجال العمل الجبري وعزز من وقعها. وهي تشمل بصورة خاصة أنشطة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مع التركيز على مسألة الاتجار بالفتيان والفتيات باعتباره من أسوأ أشكال عمل الأطفال[4]، وبرنامج الهجرة الدولية الذي يركز على حماية العمال المهاجرين بصفة عامة، وبرنامج النهوض بالمساواة بين الجنسين التابع لقطاع العمالة (وقد بات مدمجاً الآن في وحدة سياسات العمالة) وهو يتناول الفوارق بين الجنسين في مجال الهجرة والاتجار، وبرنامج التمويل الاجتماعي الذي يختبر التمويل بالغ الصغر كأداة للقضاء على عبودية الدين، ومكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل ومكتب الأنشطة الخاصة بالعمال وهما يتناولان أدوار الشركاء الاجتماعيين للمنظمة في النهوض بمعايير وحقوق العمل، وإدارة معايير العمل الدولية التي تضطلع بالمسؤولية التقليدية في الإشراف على

[1] مكتب العمل الدولي: *متابعة إعلان المنظمة بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: الأولويات وخطط العمل من أجل التعاون التقني*، وثيقة مجلس الإدارة GB.282/TC/5، الدورة ٢٨٢، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠١.

[2] مكتب العمل الدولي: *مستقبل خال من عمل أطفال*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٠، جنيف، ٢٠٠٢.

[3] قدمت المساهمات لتغطية التكاليف الأساسية لبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري ولتغطية المشاريع الميدانية في هذا الصدد في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٤ من جانب حكومات كل من المملكة المتحدة (إدارة التنمية الدولية وإدارة العمل والمعاشات التقاعدية)، وهولندا وأيرلندا والولايات المتحدة الأمريكية (وزارة العمل ووزارة الخارجية) وألمانيا.

[4] الإجراءات المتخذة في إطار هذا البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بهدف القضاء على العمل الجبري بين الأطفال والاتجار بهم على وجه الخصوص استعرض بإيجاز فقط إذ أن التغطية الأعمق لهذه القضايا سوف تندرج في التقرير العالمي المقبل الذي يتناول إلغاء عمل الأطفال، والذي سيصدر في عام ٢٠٠٦.

الإطار ٣-١ منظمة العمل الدولية وظاهرة الاتجار

للاتجار أبعاد دولية ووطنية على حد سواء. فقد يحدث الاتجار بالنساء والأطفال وبالرجال أيضاً داخل البلد الواحد وكذلك عبر الحدود الوطنية. ولعل الاتجار أيضاً من أهم مواطن القصور الصارخة في المجتمع وفي سوق العمل والتي تنشأ في سياق العولمة المعاصرة. وكجزء من الجهود التي تبذلها المنظمة تصدياً للأبعاد الاجتماعية للعولمة فإنها تركز الاهتمام على صلات الترابط القائمة بين العمل الجبري وعمل الأطفال والهجرة غير النظامية والاتجار. وهي تعالج أكثر ما تعالج أبعاد الاتجار في مجال العمل وهو المجال الذي يمكن للمنظمة أن تسهم فيه بنصيب وافر، نظراً إلى أنه لم يتلق الاهتمام الكافي من العديد من الحكومات ومن وسائط الإعلام والجمهور عامة. وهي تستمد ولايتها في مكافحة الاتجار من طائفة واسعة من الاتفاقيات ذات الصلة، وعلى الأخص تلك التي تتناول العمل الجبري وعمل الأطفال وحماية العمال المهاجرين، بالإضافة أيضاً إلى جمهرة من الصكوك الأخرى التي تتناول المساواة في الحقوق وتفتيش العمل وخدمات التوظيف وسياسة التوظيف والكثير من المواضيع غيرها. وبصرف النظر عما إذا كان الاتجار لغرض استغلال العمالة أو لغرض الاستغلال الجنسي فإن قوة المنظمة تكمن في قدرتها على إشراك الجهات العمالية الفاعلة والمؤسسات العمالية في حملة واسعة القاعدة لمكافحة هذه الظاهرة.

وأهم ما في الأمر أن للمنظمة دوراً هاماً في جميع التدخلات اللازمة لوضع استراتيجية فعالة لمكافحة الاتجار. وغالبية خطط العمل الوطنية والدولية لمكافحة الاتجار تميز بين مختلف الأنشطة حيث يمارس بعضها في مجال إنفاذ القوانين ويتصل البعض الآخر بحقوق الإنسان وحماية الضحايا. وهي تشمل إذكاء الوعي وجمع البيانات وتدابير الوقاية والتعرف إلى الضحايا وحمايتهم وإنفاذ القوانين وإعادة الضحايا إلى أوطانهم وإعادة تأهيلهم.

ولدى العديد من وكالات الأمم المتحدة ولاية تشمل جانباً أو أكثر من هذه الجوانب. وغني عن البيان أن الولاية الواسعة المعهودة إلى منظمة العمل الدولية ومجال اختصاصها يشملان هذه الجوانب جميعاً. وعلاوة على ذلك فإن شبكاتها من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال (ولدى العديد منها هياكلها الإقليمية والدولية) هي في وضع جيد يخولها التصدي لتحديات الاتجار عبر مراحله في بلدان الأصل والمرور والوصول. وما فتئت تتزايد إعلانات السياسة التي تنادي بعمل شامل ومتكامل من هذا النوع. ومنظمة العمل الدولية مجهزة خير تجهيز للاضطلاع بذلك على نحو فعال.

تطبيق اتفاقية العمل الجبري وغيرها من الاتفاقيات ذات الصلة[5].

٣٠٦. ويشمل هذا الاستعراض ما قامت به منظمة العمل الدولية لمكافحة العمل الجبري منذ عام ٢٠٠١ مع التركيز بالدرجة الأولى على أنشطة برنامج العمل الخاص للقضاء على العمل الجبري. وهو يقدم أهم المنجزات التي تحققت طوال الفترة ويستخلص بعض الدروس الأولية.

لمحة عامة عن نشاط المنظمة لمكافحة العمل الجبري منذ عام ٢٠٠١

٣٠٧. لقد اكتسبت قضية العمل الجبري قدراً كبيراً من الرؤية والاهتمام على الصعيد الدولي طوال الفترة. وكان من أحد الأسباب الحركة العالمية لمكافحة الاتجار بالأشخاص والتي لعبت فيها منظمة العمل الدولية دوراً بارزاً. وكان التحول في مجال الحديث عن الاتجار نحو المزيد من الاهتمام بالأبعاد العمالية للمشكلة يعني أن منظمة العمل الدولية معترف بها الآن كشريك هام من جانب معظم الهيئات الدولية والإقليمية المعنية بمسألة الاتجار.

٣٠٨. وفيما يتعلق بمشكلات العمل الجبري على نطاق أوسع فإن منظمة العمل الدولية لديها الآن ملف هام ومتزايد من الأنشطة والمشروعات في مختلف بقاع العالم. وهنالك عدد من المبادرات المتخذة بالشراكة مع حكومات وطنية وشركاء اجتماعيين من المأمول أن تتمخض عن نماذج قيّمة ودروس يستفيد منها آخرون في المستقبل.

٣٠٩. وكان المكتب ناشطاً في مختلف المنتديات الإقليمية. وقد عرض أعماله في جلسة خاصة كرست للعمل الجبري في دورة حزيران/ يونيه ٢٠٠٤ التي عقدها الفريق العامل المعني بالأشكال المعاصرة للرق لدى الأمم المتحدة. وفي أوروبا تحدثت منظمة العمل الدولية في اجتماعات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وفريق مهمة ميثاق الاستقرار بشأن الاتجار، وفريق الخبراء الأوروبي بشأن الاتجار بالبشر، واجتماع الخبراء السنوي بشأن الاتجار بالبشر الذي يعقده مكتب الشرطة الأوروبي. وساهمت المنظمة في صياغة اتفاقية أوروبية جديدة بشأن إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر في ظل مجلس أوروبا. وهي شريك في حوار "Issyk-Kul" المنبثق عن مؤتمر سياسات الهجرة الدولية لدول آسيا الوسطى والقوقاز والدول المجاورة (وهو يشمل كذلك الاتجار بالبشر وتهريبهم) كما شاركت في عملية بالي بشأن تهريب الناس والاتجار بالأشخاص وما يتصل بذلك من جرائم عبر وطنية في جنوب شرق آسيا[6]. وقد أطلقت منظمة العمل الدولية عدة فرق تنسيق وطنية بشأن الاتجار وكان لها باع طويل في إنشاء منتدى إقليمي للتنسيق تابع لأمانة رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي. وفي أفريقيا، تدخل المنظمة في حوار الآن مع الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن تنفيذ خطة العمل الأولية لمكافحة الاتجار بالأشخاص.

٣١٠. وشهدت الفترة بعض الاهتمام في مشكلة العمل الجبري لدى مصارف التنمية متعددة الأطراف والتي تلتمس تعاون المنظمة في هذا الصدد. مثال ذلك أن إدارة التنمية البيئية والاجتماعية لإقليم جنوب آسيا والتابعة للبنك الدولي اتخذت خطوات في عام ٢٠٠٣ لرسم استراتيجية عملية لمكافحة العمل سداداً لدين والتمست خبرة المنظمة في هذا الشأن. وقد شرع الآن بنك التنمية الآسيوي، بناء على أعمال سبق أن قام بها مع منظمة العمل الدولية بشأن تضمين

[5] يعالج العمل الجبري في الاتفاقيات الأساسية التالية: اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩) واتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥) واتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢). والاتفاقيات الأساسية الأخرى للمنظمة وثيقة الصلة أيضاً باستئصال العمل الجبري. بالإضافة إلى ذلك تتصل الاتفاقيات التالية بقضايا العمل الجبري: اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) واتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١).

[6] انظر الجزء الثاني، الفصل ٢ (الفقرة ٧٨).

معايير عمل مختارة أخرى في استراتيجيات الإقراض لديه، بتناول مسألة العمل الجبري. وتشاور المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير مع المنظمة في عام ٢٠٠٤ في سياق قيامه بإعداد مبادئ توجيهية داخلية بشأن إدراج ضمانات بخصوص جميع معايير العمل الأساسية في برامج الإقراض لديه؛ وكان من الشواغل الخاصة انتشار ظاهرة الاتجار بالأشخاص في بعض البلدان التي تقترض من المصرف.

٣١١. وعلى الصعيد الداخلي بذلت جهود كبيرة لتعزيز التنسيق والتعاون وتقاسم المعلومات داخل المنظمة حول المسائل المتصلة بالعمل الجبري. فهنالك مثلاً فريق العمل الداخلي غير الرسمي المعني بالاتجار الذي يجتمع بانتظام لتنسيق نشاط مناهضة الاتجار. كما استهلت بعض المشروعات المشتركة وبذلت الجهود بشكل خاص لتعبئة مشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. ومن أمثلة ذلك مشروع جديد لمكافحة الاتجار بالأشخاص و العمل الجبري في طاجيكستان وأوزبكستان والاتحاد الروسي.

٣١٢. وقدمت المنظمة المساعدة إلى العديد من الجهود الوطنية المبذولة لمواجهة العمل الجبري. ومن أكثر المشاريع عدداً مشاريع مناهضة الاتجار وهي الآن ناشطة في أكثر من ٥٠ بلداً في شتى بقاع العالم[٧]. وهنالك مشروعات هامة أخرى تتصدى لنظم التوظيف التعسفية في أمريكا اللاتينية والعمل سداداً لدين في جنوب آسيا. وفيما يلي استعراض مفصل لهذه الجهود.

٣١٣. إن المكونات الرئيسية في نهج متكامل لمكافحة العمل الجبري، التي يجري وضعها وتنفيذها في إطار برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري وفي غيره من وحدات المنظمة، هي:

- استقصاءات ودراسات وبحوث تطبيقية لفهم طبيعة ومدى العمل الجبري وخصائص المجموعات المستضعفة وفئات الضحايا،
- تقاسم المعارف وتحقيق توافق في الآراء والدعوة لإذكاء الوعي لدى الجمهور بالعمل الجبري ولبناء الالتزام السياسي بالقضاء عليه،
- إسداء المشورة بشأن القوانين والإجراءات والعقوبات القانونية الملائمة في مجال العمل الجبري وبشأن إطار سياسة عامة داعمة،
- تعزيز القدرات المؤسسية لدى الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وغيرها من أصحاب المصلحة لمكافحة العمل الجبري،
- مشروعات ميدانية للعمل المباشر - ترمي إلى الوقاية والتعرف إلى الحالات وتحرير الضحايا ودعمهم وإعادة تأهيلهم إلى جانب وضع واختبار وتوثيق الأدوات والممارسات الحسنة لتكرارها على نطاق أوسع.

٣١٤. وإذا عولجت هذه المكونات بصورة منفصلة في الاستعراض الوارد أدناه فإنما هي في الواقع مترابطة فيما بينها. ولا بد من إجراء البحوث دعماً للتوعية وتحقيق توافق الآراء حول المشكلات والحلول ووضع أطر سياسة عامة قوية. وكذلك الأمر فإن تعزيز القدرات المؤسسية جزء لا يتجزأ من برامج العمل الميدانية وينبغي أن يتضافر مع عملية تطوير القوانين والسياسات. ومن ثم فإن معظم المشروعات تشتمل على العديد من هذه المكونات إن لم نقل كلها.

٣١٥. ولا بد من التأكيد منذ البداية على ضرورتين لا غنى عنهما: أولاً، وبما أن قدراً كبيراً من العمل الجبري المعاصر يتناول العمال المهاجرين فإن التدخلات المنسقة ضرورية في كل من البلد الأصل وبلد المرور وبلد الوجهة النهائية. ثانياً، من الضروري جداً توفر الريادة والملكية على الصعيد الوطني لجميع التدخلات الهادفة إلى مكافحة العمل الجبري. ولن يتحقق الانعتاق من العمل الجبري ما لم يتوفر العزم والتصميم لدى أصحاب المصلحة على جميع المستويات وفي جميع المؤسسات المعنية على الصعيد الوطني لوضع حد لهذا الانتهاك الجسيم لحقوق الإنسان.

البحوث والدراسات والاستقصاءات

٣١٦. إن تحسين المعارف بممارسات العمل الجبري على أرض الواقع خطوة أساسية أولى في التغلب على المشكلات المحتملة، مما يشكل قاعدة أساسية لأنشطة التوعية والحوار في مجال رسم السياسة فيما يتعلق بالعمل الجبري. وقد دعا الكثير من الإعلانات ووثائق الاستراتيجية إلى تحسين جمع البيانات بشأن العمل الجبري، بما في ذلك الاتجار[٨]. وبما أن العمل الجبري مستتر إلى حد كبير في الأشكال غير النظامية أو الإجرامية من الاقتصاد فليس من اليسير التحقق منه باستخدام الأساليب التقليدية الشكلية للمسح بالعينة على غرار الدراسات الاستقصائية للقوى العاملة أو للأسر المعيشية. ويحتاج الأمر إلى دراسات غير رسمية ونوعية إلى حد كبير لاستكشاف الأساليب التي يقع فيها الناس ضحية العمل الجبري وظروف العمل التي يخضعون لها والعوامل التي تبقيهم فيها وذلك في مختلف القطاعات الاقتصادية. وإلى جانب ذلك تدعو الضرورة إلى تحليل سوق العمل وغيره من العوامل الأخرى التي تولد العمل الجبري في المقام الأول.

٣١٧. ويتطلب فهم العمل الجبري المعاصر بداهة بذل جهود جبارة من حيث الوقت والموارد ومراعاة التوازن والالتزام وكذلك في بعض الحالات جرأة حقيقية. ويتعين على السلطات الحكومية أن تكون على استعداد لتقبل إمكانية وجود مشكلة وأن تستثمر في مجال البحوث. وفيما يتعلق بالعمال المهاجرين قد يتطلب الأمر التعاون عبر الحدود الوطنية. ومن الواضح أن ضحايا العمل الجبري سابقاً سيكونون أكثر استعداداً للتحدث عن تجاربهم عندما يخرجون من قبضة مضطهديهم ويتمتعون بالحماية من جانب سلطات البلد أو المنطقة المقصودة أو لدى العودة إلى أوطانهم.

٣١٨. وتمثل البحوث التي أجريت في باكستان بشأن ظاهرة العمل سداداً لدين نموذجاً يحتذى لما يمكن تحقيقه في حقبة قصيرة من الزمن نسبياً (الإطار ٣-٢).

[٧] كان الاتجار بالأطفال والاستغلال الجنسي التجاري للأطفال موضع اهتمام خاص منذ عام ١٩٩٦. وهنالك الآن نحو ١٦ مشروعاً محدداً لمناهضة الاتجار تمارس نشاطها في ظل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، والعديد من هذه المشروعات يشمل أكثر من بلد واحد.

[٨] مثال ذلك أن أكاديمية العلوم الوطنية في الولايات المتحدة أوصت في تقريرها الذي يحمل عنوان "*رصد معايير العمل الدولية: أساليب ومصادر معلومات*" (واشنطن العاصمة، الدار الأكاديمية الوطنية، ٢٠٠٤) "بإجراء دراسات وطنية متعمقة ومنهجية بخصوص العمل الجبري تقوم بها منظمة العمل الدولية، بدعم من حكومة الولايات المتحدة، كمسألة لها أولوية وأن تأخذ في الحسبان مختلف العوامل في سوق العمل التي تؤثر على البيئة الاقتصادية التي يمارس فيها العمل الجبري" ص ١٥٩.

الإطار ٣-٢ البحوث بشأن العمل سداداً لدين في باكستان

استرشدت عملية البحوث بأعمال منتدى بحوث العمل سداداً لدين، دعت إلى عقده وزارة العمل والقوى العاملة والباكستانيين في الخارج بدعم من منظمة العمل الدولية وشمل عدداً من كبار الممثلين من الحكومة وكذلك من دوائر البحوث والتنمية في باكستان. وقدم الدعم المستمر منسق بحوث من منظمة العمل الدولية. ومع أن الباحثين الوطنيين كانت لديهم حرية التصرف في وضع المنهجية التي يرون بالنسبة للقطاع قيد البحث، فقد كانت هنالك بعض العناصر المشتركة، ومنها:

- تحليل المعلومات من مصادر ثانوية، بما في ذلك عمليات الاستقصاء والتعداد الوطنية وتقارير المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية والدراسات الاستقصائية للقوى العاملة والمقالات الصادرة في الصحف والمجلات.
- استخدام أدوات تجميع البيانات الميدانية النوعية، بما في ذلك المقابلات غير الرسمية أو شبه المنظمة والمناقشة في مجموعات صغيرة ودراسة الحالات الإفرادية وإجراء المقابلات مع المصادر المطلعة وملاحظة الملامح المختصرة للمجتمعات المحلية وأماكن العمل وأخيراً الملاحظة المباشرة.
- إجراء المقابلات مع أصحاب العمل وملاك الأراضي والوسطاء والعمال وأفراد أسرهم (رجالاً ونساءً وفتياناً وفتيات).
- عقد اجتماعات مع المسؤولين الحكوميين على مستوى الاتحاد والولايات والمقاطعات ومع زعماء النقابات والمنظمات غير الحكومية وغيرهم من المصادر المطلعة.
- الابتعاد عموماً عن طرح الأسئلة مباشرة بشأن قضايا العبودية والإكراه لأن الزيارات الميدانية قصيرة جداً لا تكفي لكسب ثقة مصادر المعلومات وكذلك لتجنب تعريض هؤلاء الأشخاص لأي عواقب قد تترتب على تحدثهم عن هذه الأمور إلى أشخاص من الخارج.

وبفضل دراسة استقصائية بالعينة أجراها مكتب الإحصاءات الاتحادي في مجال الزراعة وقمائن الطوب توفرت بيانات كمية تستكمل إلى حد كبير النتائج النوعية الناجمة عن عمليات التقييم السريعة. ولعل هذه الدراسات تشكل معاً أكمل صورة لظاهرة العمل سداداً لدين وغيرها من ترتيبات العمالة غير المنظمة، رسمت على الإطلاق في جنوب آسيا مما يساعد في توضيح الحالة التي شهدت أحياناً قدراً لا بأس به من المبالغة في الماضي. وفي حلقة دراسية وطنية عقدت في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ واستضافتها وزارة العمل أتيحت الفرصة لتقديم ومناقشة النتائج مع جمهور غفير من الحضور: بالإضافة إلى الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية كان من بين المشاركين باحثون أكاديميون ومجموعات تدافع عن حقوق الإنسان ومنظمات غير حكومية ووكالات مانحة. وقد ساعدت العملية بمجملها على توليد الاندفاع وتوفير الإرشاد لدى تصميم التدخلات. وعسى أن تحذو بلدان أخرى تنتشر فيها ظاهرة العمل سداداً لدين حذو باكستان. وعندما تكون البحوث جادة ومخططة جيداً وعندما تلقى التوجيه الملائم من الهيئات الرسمية فليس هنالك ما يدعو إلى اعتبارها مثاراً للجدل أو النظر إليها على أنها تشوه صورة البلد حتى عندما يجري توثيق وجود حالات من العمل الجبري.

المصدر: منتدى بحوث العمل سداداً لدين، بالتعاون مع وزارة العمل والقوى العاملة والباكستانيين في الخارج، وحكومة باكستان ومنظمة العمل الدولية:

Rapid assessment studies of bonded labour in different sectors in Pakistan (2004). The studies were also published as DECLARATION Working Papers Nos. 20 to 26 (Geneva, ILO, 2004).

٣١٩. وكانت البحوث التي أجريت في البلدان المجاورة أميل إلى التضييق في تركيزها. مثال ذلك أن نظام "كمايا" للعمل سداداً لدين في نيبال قد خضع لبحوث مكثفة في الماضي مما أدى كما شاهدنا إلى قيام الحكومة باتخاذ إجراءات جذرية لإلغاء هذا النظام. ولكن بحوثاً جديدة أجريت بدعم من منظمة العمل الدولية نظرت في إمكانية احتمال وجود مشكلات للعمل سداداً لدين مرتبطة بنظم العمل الزراعية قديمة العهد[9]. وتكمن أهمية مثل هذه البحوث في فتح ملف العمل سداداً لدين في نيبال فيما يتجاوز نظام "كمايا". أما في الهند فقلما أجريت بحوث أكاديمية بخصوص العمل سداداً لدين في السنوات الأخيرة. وقد أجريت بعض البحوث المحددة في إطار مشروع رعته منظمة العمل الدولية، بشأن منع وإلغاء العمل سداداً لدين في جنوب آسيا، بما في ذلك ما يتناول الأبعاد الجنسانية للعمل سداداً لدين وكذلك من منظور أصحاب العمل الزراعيين، وكلاهما في أندرا براديش[10]. وقد تمخضت البحوث كذلك عن "مؤشر لقابلية التأثر بعبودية الدين" ليكون بمثابة أداة لتسديد أهداف التدخلات نحو أشد المجموعات تعرضاً لخطر الوقوع في إسار العمل سداداً لدين.

٣٢٠. وكان من شأن الجهود الطليعية التي بذلت في مواقع أخرى في آسيا أن أباحت الحديث عن موضوع كان محظوراً. إذ تدلل التجربة في منغوليا وفيتنام مثلاً على علاقة التكامل بين العمليات التي أدت إلى التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية وتوفر المساعدة الترويجية لفهم المشكلات والعمل على حلها في أرض الواقع.

٣٢١. وقد أعلنت حكومة منغوليا عن نيتها في التصديق على اتفاقيتي العمل الجبري وطلبت مساعدة المنظمة في عام ٢٠٠١. وأوحت المشاورات المبدئية بأن بعض أشكال العمل الجبري التي كانت سائدة في الاقتصاد المخطط مركزياً ربما لم تختف كلياً، رغم أنها محظورة قانوناً، وبأن قوى السوق

[9] انظر:
S. Sharma; R. Sharma: *Findings on debt bondage. Long-term farm labour systems in Kavre Palanchok and Sarlahi Districts, Nepal*, South Asian Programme against Debt Bondage, Social Finance Programme (Geneva, ILO, 2002).

[10] انظر:
S. Subrahmanyam et al.: *Labour and financial markets from employers' perspective: The case of Ranga Reddy District in Andhra Pradesh* (Hyderabad, India, Centre for Economic and Social Studies, unpublished document, December 2003); B. Chakravorty: *Study on bonded labour with a gender lens in Rangareddy District, Andhra Pradesh* (unpublished document, February 2004).

ربما أدت إلى بروز بعض الأشكال الجديدة. واتفق على إجراء دراسة لاستكشاف قضايا من قبيل العمل الإضافي الجبري في الصناعات التحويلية ووضع السجناء في تصرف الشركات الخاصة في صناعات الأنسجة والألبسة. وعقدت حلقات عمل ثلاثية للاتفاق على نطاق اختصاص الدراسة ولمناقشة النتائج والتصديق على صحتها. وثمة أنشطة متابعة مختلفة مطروحة الآن على بساط البحث.

٣٢٢. وهنالك عملية مماثلة تجري في فيتنام مما يمهد السبيل نحو التصديق. وقد أنشئ فريق مهمة رفيع المستوى ومشترك بين الوزارات لكي يشرف على دراسة شاملة للعمل الجبري[11]. وأدى عقد سلسلة من حلقات العمل والاجتماعات منذ عام ٢٠٠٢ إلى الاتفاق على معالم الدراسة. وقد استكملت الدراسات الميدانية وسوف تفضي المراجعات المكتبية إلى تحليلات مقارنة للتشريعات ذات الصلة في المجالات التسعة قيد النظر التي يحتمل حدوث العمل الجبري فيها. وقد نجحت العملية حتى الآن في تعبئة طائفة واسعة من إدارات الحكومة بقيادة وزارة العمل والمعوقين والشؤون الاجتماعية، مما خلق قبولاً واسع النطاق بأهمية قيام فيتنام بإلغاء العمل الجبري ومما أدى إلى توافق في الآراء حول مدلول العمل الجبري في السياق الوطني الفيتنامي. ولا بد الآن من المضي في تطوير هذا الفهم التقني وإحالته إلى القيادة السياسية وترجمته إلى تغييرات في القانون وفي الممارسة.

٣٢٣. وكان الغرض من البحوث التي أجرتها المنظمة مؤخراً بشأن الاتجار تسليط الضوء على الاتجار بهدف استغلال الأيدي العاملة، بالإضافة إلى الاستغلال الجنسي، بدراسة عوامل العرض والطلب على السواء. وفي آسيا استخدمت نتائج التقييمات السريعة التي أجراها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بخصوص الاتجار بالأطفال في عدد من بلدان الأصل[12] في مجال إسداء المشورة السياسية وصياغة المشروعات. وفي منطقة الميكونغ دون الإقليمية الكبرى مثلاً بينت البحوث أن معظم ضحايا الاتجار يغادرون موطنهم طوعياً في بادئ الأمر بحثاً عن فرص اقتصادية أفضل ولكنهم يجدون أنفسهم في نهاية المطاف في أوضاع استغلال مفرط للعمل الجبري ولأسوأ أشكال عمل الأطفال. ولذلك فإن مشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال المتعلق بمكافحة الاتجار بالنساء والأطفال في منطقة الميكونغ دون الإقليمية[13]، يتناول مشكلة الاتجار داخل الإطار الأوسع لهجرة اليد العاملة ويسعى إلى تبادل مذكرات التفاهم الثنائية ومتعددة الأطراف بشأن الاتجار. ويقوم البرنامج حالياً بإجراء دراسة إقليمية للطلب على الاتجار في آسيا تشمل بنغلاديش والهند ونيبال وباكستان وسري لانكا.

٣٢٤. وبإمكان الدراسات أن تركز على مجموعات معينة مستهدفة. ففي الفلبين وإندونيسيا مثلاً اضطلع بمشروع جديد لبرنامج العمل الخاص للقضاء على العمل الجبري بهدف حفز النشاط لحماية العاملين في الخدمة المنزلية من العمل الجبري ومن الاتجار، بتحليل الأوضاع القائمة للمهاجرين العاملين في خدمة المنازل[14]. ومع ذلك فإن الدراسة في الفلبين، وهو بلد اتخذ تدابير هامة بالنسبة لعماله المهاجرين، كشفت عن ثغرات هامة في حمايتهم. وفي إندونيسيا كشفت الدراسة عن مختلف التجاوزات، بما في ذلك أوضاع العمل الجبري التي يعاني منها الطامحون إلى الهجرة في مخيمات التدريب قبيل المغادرة، وهو جانب أثارته الهيئات الإشرافية في منظمة العمل الدولية[15].

٣٢٥. وقد أولى برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري أولوية خاصة لتحسين المعارف بشأن الطلب على العمل الجبري، ولا سيّما فيما يتعلق بالاتجار نحو البلدان الصناعية. وقد سلطت البحوث النظرية الضوء على الأسس الاقتصادية للاتجار المرتبط بتغير أنماط الطلب الصناعي[16]. وفي بلدان أوروبا الغربية وغيرها من البلدان الصناعية نظرت البحوث الميدانية في عوامل التأثير المتبادل بين العرض والطلب في قطاعات محددة وفي الملامح المشتركة للمهاجرين ضحايا العمل الجبري وفي فعالية الهياكل القانونية وهياكل السياسة العامة[17]. وقد أنشئت قاعدة بيانات للعمل الجبري والاتجار انطلاقاً من المقابلات التي جرت في إطار الدراسات الاستقصائية. ويعتمد على هذه البحوث في نقاش السياسة الذي بدأ يدور حول استغلال اليد العاملة المهاجرة سواء في إطار قوانين العمل الجبري أو قوانين الاتجار، كما يعتمد عليها في وضع مختلف الأدلة المعدة لاستخدام الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وغيرها.

٣٢٦. وفي أفريقيا تواجه البحوث التمهيدية بشأن العمل الجبري بعض الصعوبات. وقد مانعت بعض البلدان الخوض في هذه المسألة الحساسة وأوحت بأنها تفضل إتباع نهج موضوعي أو دون إقليمي في المستقبل. ولكن بلداناً أخرى، ومنها بوركينا فاسو وغينيا ومدغشقر ومالي والنيجر، رحبت بمساعدة المنظمة للقيام بهذه الدراسات والتعاون في تنفيذها وعقد الحلقات العملية الثلاثية لإقرار نتائجها والقيام ببعض أنشطة المتابعة. وقام البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بتقييمات سريعة للاتجار بالأطفال في تسعة بلدان في غرب ووسط أفريقيا. وتقوم الآن حكومة كل من غانا ونيجيريا بدعم الدراسات الإضافية في سياق مشروع دون إقليمي في إطار برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري وذلك لإلقاء الضوء على أنماط الاتجار بالبالغين ولاستكمال صورة الوضع المعروف على نحو أفضل فيما يتعلق بالأطفال. وستوفر الدراسات الأساسية التي تجرى في مناطق مختارة في كلا البلدين الأساس الذي يقوم عليه تصميم البرامج القائمة على المجتمع المحلي لمنع حدوث

[11] يشمل فريق المهمة ممثلين من وزارة العمل والمعوقين والشؤون الاجتماعية ومكتب رئيس الوزراء ووزارة الشؤون الداخلية ووزارة الأمن العام ومكتب الجمعية الوطنية والمحكمة الشعبية العليا.

[12] بنغلاديش والصين (مقاطعة يونان) وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ونيبال وتايلند.

[13] يشمل المشروع كمبوديا والصين (مقاطعة يونان)، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وتايلند وفيتنام.

[14] يشمل المشروع الفلبين وإندونيسيا بوصفهما من بلدان المصدر ولكنه يتخذ أيضاً الصين (إقليم هونغ كونغ الإداري الخاص) وماليزيا وسنغافورة بوصفها من بلدان المقصد. كما يقوم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بمشروع يتناول الهجرة الداخلية للفتيات والنساء بين خمس مقاطعات في الصين (وهي مقاطعات آن هوي وجوان دونغ وهينان وهونان وجانغ سو).

[15] مكتب العمل الدولي: *تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات*، التقرير الثالث (الجزء ١ ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤، الصفحتان ١٣٧-١٣٨.

[16] انظر:

G. Van Liemt: *Human trafficking in Europe: An economic perspective*, Special Action Programme to combat Force Labour/DECLARATION Working Paper No. 31 (Geneva, ILO, 2004).

[17] أجريت دراسات بلدان "المقصد" في فرنسا (بالتركيز على وضع العمال الصينيين المهاجرين) وفي ألمانيا واليابان والاتحاد الروسي وتركيا والمملكة المتحدة.

الاتجار ولإعادة إدماج الضحايا. وفي غانا جرى تدريب العاملين الاجتماعيين الحكوميين على العمليات الأساسية في تقصي الحقائق والتعرف إلى حالات الاتجار، مما يضمن استمرار هذا العمل بعد نهاية المشروع.

٣٢٧. وفي أمريكا اللاتينية أجريت دراسات في بوليفيا والبرازيل وباراغواي وبيرو وكانت مفيدة في إشراك الحكومة والشركاء الاجتماعيين في مناقشة المشكلات وفي تحديد معالم استراتيجيات التدخل الملائمة. وتعتبر التجربة في بوليفيا تجربة معبرة، فقد اتخذ قرار بالتشاور مع الحكومة لتركيز البحوث على مناطق وقضايا محددة، ومنها: عبودية الدين في منطقة شمال الأمازون في بوليفيا، وأساليب توظيف اليد العاملة في الأراضي المنخفضة في دائرة سانتاكروز، والظروف الشبيهة بالرق التي تعاني منها شعوب غواراني الأصلية في منطقة شاكو. وقدمت نتائج البحوث إلى السلطات والشركاء الاجتماعيين في اجتماع ثلاثي عقد في لاباز في آب/ أغسطس ٢٠٠٤. وطلب وزير العمل فيما بعد من منظمة العمل الدولية توفير المساعدة التقنية من أجل تصميم وتنفيذ استراتيجية وطنية لاستئصال العمل الجبري. وستقوم بتنفيذ هذه الاستراتيجية لجنة وطنية معنية بالعمل الجبري أنشئت بموجب اتفاق مشترك بين الوزارات أبرم في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤. وشملت الأنشطة التمهيدية عقد حلقات عمل مع المديرين الإقليميين المسؤولين عن تفتيش العمل ومع أصحاب العمل في القطاعات التي تبين فيها وجود العمل الجبري.

٣٢٨. وتبين الأمثلة المذكورة آنفاً عمق وتنوع البحوث التي جرت مؤخراً في مجال العمل الجبري وكيف أن بإمكان هذه البحوث أن توفر قاعدة صلبة من أجل تدخلات المتابعة. كما أن إتباع النهج والأساليب المبتكرة يمكن من فهم مشكلات العمل الجبري فهماً كاملاً.

إذكاء الوعي والدعوة

٣٢٩. إن استخدام المعارف المتولدة من خلال الدراسات أمر أساسي لإذكاء الوعي بشواغل العمل الجبري بين الوكالات الحكومية والشركاء الاجتماعيين ووكالات التنمية وحقوق الإنسان والمجتمع المدني والرأي العام إجمالاً. وتختلف النهج من بلد لآخر ومن إقليم لآخر وذلك تبعاً لمعرفة ما إذا كان الهدف الرئيسي هو تمهيد السبيل للتصديق على اتفاقيتي العمل الجبري أم إذا كان يرمي إلى معرفة المشاكل التي تصادف في تطبيقهما. وعلاوة على ذلك فإن الجهود التي تنادي بتغيير السياسة بين كبار المسؤولين الحكوميين تختلف عن الجهود الرامية إلى تحذير العمال الذين يفكرون بالهجرة من مخاطر ممارسات التوظيف التعسفية.

٣٣٠. وفي آسيا حيث مستوى التصديق على اتفاقيتي العمل الجبري أكثر انخفاضاً مما هو عليه في أقاليم أخرى، كان التركيز الأولي لإذكاء الوعي يدور حول صكي منظمة العمل الدولية هذين. وفي أعقاب حلقة عمل عقدت في الصين في عام ٢٠٠٣ لتعريف المسؤولين الحكوميين وممثلي أصحاب العمل وممثلي العمال بمفاهيم وصكوك العمل الجبري لدى المنظمة، نظمت جولة دراسية لكبار المسؤولين في الوزارات والمؤسسات الصينية ذات الصلة لزيارة عدد من البلدان الأوروبية بالتركيز على قضايا العمل الجبري الناشئة في سياق معاقبة المخالفات غير الجسيمة. وفي حلقة عمل مشتركة بين الوزارات عقدت في عام ٢٠٠٤ جرى تحديد أنشطة متابعة الغرض منها أن تؤدي إلى قيام الصين بالتصديق على اتفاقيتي العمل الجبري وتنفيذهما.

٣٣١. وفي شباط/ فبراير ٢٠٠٣ عقدت حلقة عمل في إقليم هونغ كونغ الإداري الخاص، الصين، ركزت على أوضاع المهاجرين العاملين في الخدمة المنزلية داخل الإقليم وخارجه. وقد مهد هذا النشاط السبيل لإقامة مشروع جديد في إطار برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري وهو يتناول "حشد الجهود لحماية العاملين في الخدمة المنزلية من العمل الجبري ومن الاتجار" في إندونيسيا والفلبين وماليزيا وإقليم هونغ كونغ الإداري الخاص، الصين.

٣٣٢. وفي باكستان ساندت منظمة العمل الدولية نشاطاً لإذكاء الوعي وبناء توافق الآراء جرى في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣ ونظمته رابطة مالكي قمائن الطوب؛ كما يقوم اتحاد نقابات عموم باكستان بتنظيم سلسلة من أنشطة إذكاء الوعي لدى العمال. وعقدت حلقة دراسية وطنية للتعريف بنتائج التقييمات السريعة وقد حظيت بتغطية واسعة في الصحافة الوطنية. ومنذ ذلك الحين ما زالت مختلف أنشطة المتابعة تلقى اهتماماً كبيراً من جانب وسائط الإعلام.

٣٣٣. وقامت حكومة ولاية أندرابراديش في الهند، بمساعدة من منظمة العمل الدولية، بتنظيم مؤتمر يتناول العمل سداداً لدين وذلك في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣. وقد حضر هذا المؤتمر أصحاب المصلحة من الحكومة والشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني الأوسع وتمخض عن توصيات سياسة هامة وعن التزام بوضع خطة عمل للقضاء على العمل سداداً لدين.

٣٣٤. وعلى مستوى المجتمع المحلي تستخدم في كل من جنوب آسيا وفي أفريقيا أساليب مبتكرة ومنها مسرح الشارع وذلك لنشر الوعي بقضايا العمل سداداً لدين والاتجار والوقوع في الدين وما يتصل بذلك من قضايا. وهذه النهج ملائمة بصفة خاصة في المناطق النائية التي تضم نسبة عالية من السكان الأميين. وفي نيبال تستخدم طائفة واسعة من وسائط الإعلام، بما في ذلك مقالات في الصحف وبرامج إذاعية بلغات نيبال وتارو وآفادي فضلاً عن فيلم فيديو وثائقي وكلها تنادي بحظر العمل سداداً لدين وحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال. وعقدت حلقة عمل شارك فيها صحفيون من وسائط الإعلام الإلكترونية والمطبوعة. ولكن نتائج هذه التجارب لم تكن جميعها إيجابية كلياً. مثال ذلك أن حملة ملصقات قامت بها إدارة العمل في السند في باكستان لقيت بعض المقاومة المحلية. وقد طبع من هذه الملصقات ١٠٠٠٠٠ ملصق باللغتين الأردو والسندي ووضعت في مواقع بارزة في المحاكم ونوادي الصحافة والمكاتب العامة وساحات الأسواق في خمس مقاطعات في الولاية. ومع ذلك قام الجمهور بتمزيق الكثير من هذه الملصقات ويقال إن ذلك كان بناء على توجيهات من ملاك الأراضي المحليين. كما أن بعض المسؤولين الحكوميين المنتخبين، من ذوي المصلحة أيضاً، لم يكونوا راغبين في التعاون. ويبدو أن ذلك يعني بأن مثل هذه الأنشطة ينبغي أن تندرج في إطار جهود أوسع نطاقاً من أجل الإعلام وإذكاء الوعي بحيث تصل إلى جميع العناصر في المجتمع وتتمكن من إقناعها.

٣٣٥. وفي أمريكا اللاتينية وعلى الرغم من أن معدل التصديق على الاتفاقيات ذات الصلة مرتفع فلم يحظ العمل الجبري إلا بالقليل من الاهتمام عموماً باستثناء واحد ملحوظ هو البرازيل. وقد عقدت سلسلة من حلقات العمل المبدئية في بوليفيا وإكوادور وغواتيمالا وبيرو (وهي تضم قدراً لا بأس به من السكان الأصليين) في عام ٢٠٠٢ تمكنت من الوقوف على عدد من مشكلات العمل الجبري التي لم تكن مكشوفة

حتى ذلك الحين[18]. ومن هذه المشكلات عبودية الدين وظروف العمل المزرية التي يعيشها المهاجرون من السكان الأصليين، وظروف الإكراه في مناجم القطاع الخاص، والاستغلال التعسفي للخدمة العسكرية الإلزامية، وفي إحدى الحالات الآثار المترتبة على ملكية الهيئة العسكرية لمنشآت كبيرة بالنسبة لتطبيق قانون العمل.

٣٣٦. أما البرازيل فقد شنت حملة توعية معلنة لمكافحة عمل الرق أطلقتها في مجلس العموم في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٣ (انظر الإطار ٣-٣). وهذه الحملة التي نسقتها منظمة العمل الدولية، بدعم من الحكومة ومن اللجنة الوطنية لاستئصال عمل الرق، انطلقت بفضل تبرعات طوعية بما يزيد على ٧,٣ مليون دولار أمريكي من وكالات الاتصالات والإعلان. وقد عرضت مواد الحملة في أكبر ٢٠ مطاراً من المطارات الوطنية بحيث شاهدها نحو ١٢ مليون مسافر. ومنذ ذلك الحين أطلقت حملات على مستوى الولايات لمكافحة عمل الرق في ولايات مارانهاو وماتوجروسو وبارا وبياوي. وازدادت تغطية وسائط الإعلام لقضايا عمل الرق أضعافاً مضاعفة.

٣٣٧. وحالة البرازيل مثال مفيد لمشروع متكامل بمساعدة منظمة العمل الدولية شمل عدداً من المكونات المتكاملة كان من أبرزها إذكاء الوعي.

٣٣٨. وقد ساعد إذكاء الوعي في البلدان الصناعية في تنبيه الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية والجمهور عموماً إلى مشكلة العمل الجبري الذي يتعرض له العمال المهاجرون. ومن شأن نشر وتعميم نتائج البحوث أن يوفر فرصة ممتازة للعمل على توسيع دائرة النقاش واتخاذ الإجراءات في هذا الصدد. وحلقات العمل التي عقدت في سبعة بلدان أوروبية في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤ لإقرار نتائج البحوث الوطنية أحاطت المشاركين علماً بالأبعاد العمالية لظاهرة الاتجار. وفي الاتحاد الروسي عقدت اجتماعات منفصلة استهدفت الأعضاء من أصحاب العمل في "الاتفاق العالمي" ومنظمات العمال التي تمثل صناعة البناء. وفي أعقاب حلقتين دراسيتين عقدتا في اليابان في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٣ وتشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٤ ازداد اهتمام وسائط الإعلام بظاهرة الاتجار زيادة كبيرة.

٣٣٩. وقد تكون التغطية بالتلفزيون والأفلام والفيديو وسيلة فعالة لتنبيه الجمهور إلى مخاطر الاتجار. ففي أوروبا الشرقية مثلاً عرض فيلم الفيديو "سلعة تباع وتشرى" الذي أنتجته منظمة العمل الدولية (البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وبرنامج شؤون الهجرة) وترجم إلى اللغات المحلية وهو يصف محنة النساء المتجر بهن نحو أوروبا الغربية. ومن شأن الإكثار من استضافة مسؤولي المنظمة في أوساط الإعلام - مثال ذلك المسلسل رباعي الحلقات في إذاعة بي بي سي الموجهة عالمياً بعنوان "العبودية اليوم" الذي أذيع في أواخر عام ٢٠٠٤ (والذي ستعاد إذاعته في عام ٢٠٠٥)، وفي القناة الفرنسية الألمانية المعروفة باسم Arte في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣ - أن يزيد على نطاق واسع عدد المستمعين والمشاهدين الذين يمكن إبلاغهم الرسائل الأساسية للمنظمة بشأن مكافحة العمل الجبري. ومن الواضح أن إدراج القضاء على العمل الجبري كواحد من المبادئ والحقوق الأساسية الأربعة في العمل والتي يجري ترويجها بنشاط في حملة الاتصالات بعنوان "العمل في ظل الحرية" التي تضمنها إعلان المنظمة يفيد في التركيز على أهمية صلات الترابط بين مختلف الحقوق.

٣٤٠. وفي أفريقيا، وفيما عدا الاتجار بالنساء والأطفال عبر الحدود، فإن مظاهر العمل الجبري المعاصر الأخرى لم تلق عموماً إلا النزر اليسير من الاهتمام. ومع ذلك كان هنالك بعض مظاهر التقدم. فقد أدى العمل المبدئي الذي قامت به المنظمة في النيجر، في إطار برنامج دعم تنفيذ الإعلان، إلى التزام علني تاريخي تعهدت به رابطة الزعماء التقليديين في النيجر بمكافحة العمل الجبري والرق. وشمل نشاط إذكاء الوعي فيما بعد حملة إذاعية محلية وتوزيعاً باللغات المحلية لمواد ترويجية وثلاث حلقات عمل إقليمية لرابطة الزعماء التقليديين في النيجر لمناقشة المشكلات المحلية. وفيما يتعلق بمشكلة الاتجار وجد البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال أن زعماء المجتمعات المحلية، حالما عرفوا الصورة النموذجية لسماسرة التوظيف ولآليات هذا التوظيف، أثبتوا أنهم خير من يطلق صفارة الإنذار لاتقاء شر المتجرين. وفي غانا سوف تيسر اجتماعات التوعية مع الزعماء التقليديين هذه العملية. وفي إطار مشروع لمكافحة الاتجار بالأطفال لاستغلالهم في العمل في غرب ووسط أفريقيا[19] في ظل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، أنشئت لجان رقابة محلية لمنع الاتجار بالأطفال وذلك في بنن وبوركينا فاسو وكوت ديفوار وغابون ومالي.

٣٤١. وقد أوليت الأولوية إلى خلق الوعي بين الشركاء الاجتماعيين بشأن الحاجة إلى العمل المتضافر لمكافحة الاتجار والعمل الجبري. وفي كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٣ عقد برنامج العمل الخاص بمكافحة العمل الجبري والمكتب المعني بأنشطة العمال في المنظمة مشاورات غير رسمية في جنيف شارك فيها ممثلو منظمات العمال وبعض كبار ذوي الخبرة في قضايا العمل الجبري والهجرة غير النظامية والاتجار بالبشر في أوروبا[20]. وعقد اجتماع إقليمي آسيوي في كاتمندو في نيبال في آذار/ مارس ٢٠٠٣ شارك في تنظيمه البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري ومكتب الأنشطة الخاصة بالعمال ضم ممثلين للعمال من شتى أنحاء الإقليم لمناقشة العمل الجبري وعمل الأطفال على حد سواء[21].

٣٤٢. ويسعى المشروع الجديد لمناهضة حصائل الاتجار بالبشر والعمل الجبري، الذي يشمل الاتحاد الروسي وطاجيكستان وأوزبكستان، إلى الحصول على المزيد من الالتزام الفعال من جانب نقابات العمال في هذا الشأن. كما عقد في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٤ اجتماع لممثلي نقابات العمال في موسكو ركز على الأساليب التي تمكن النقابات من تحسين ظروف العمال المهاجرين الطاجيك وغيرهم من العمال المهاجرين بصفة غير نظامية في الاتحاد الروسي. ويجري التخطيط حالياً لحملة إعلامية من خلال نقابات العمال في عدة أجزاء من البلد.

[18] شارك في تنظيم حلقات العمل هذه منظمة العمل الدولية وكلية العلوم الاجتماعية في أمريكا اللاتينية.

[19] يشمل بنن وبوركينا فاسو والكاميرون وكوت ديفوار وغابون وغانا ومالي ونيجيريا وتوغو.

[20] مشاورة بشأن حصائل العمل الجبري الناشئة عن الهجرة غير النظامية والاتجار بالبشر في أوروبا، جنيف، ٨-٩ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٣.

ILO: *Forced labour migration and trafficking in Europe*, Special Action Programme to Combat Forced Labour (unpublished document, 2003).

[21] مشاورة عمالية بشأن دور نقابات العمال في مكافحة عمل الأطفال والعمل الجبري، كاتمندو، ٣-٦ آذار/ مارس ٢٠٠٣.

الإطار ٣-٣ مكافحة عمل الرق في البرازيل

يرمي مشروع منظمة العمل الدولية في البرازيل إلى مكافحة ممارسات التوظيف التعسفية التي تؤدي إلى عمل "الرق"[١]، ولا سيّما في مجالي تربية المواشي والزراعة، وللمساعدة في تعزيز وتنسيق أعمال الأعضاء في اللجنة الوطنية لاستئصال عمل الرق والشركاء الرئيسيين الآخرين (مثل نقابات العمال والقطاع الخاص) وذلك داخل الحكومة وخارجها على المستوى الاتحادي ومستويات الولايات والبلديات. وهو يتألف من ستة عناصر رئيسية هي:

- استحداث قاعدة بيانات بشأن عمل الرق توضع في متناول وزارة العمل والاستخدام ويسجل فيها مناطق حدوث هذه الممارسة وعمليات التوظيف وأسماء المخالفين والأنشطة الاقتصادية التي تمارس والحالات التي يقع فيها العمال ثانية في أوضاع عمل الرق،
- إطلاق حملات وطنية وإقليمية لمكافحة عمل الرق،
- إطلاق خطة وطنية للقضاء على عمل الرق، بما في ذلك التدابير الرامية إلى مقاضاة المخالفين والحيلولة دون وقوع الممارسة وإعادة تأهيل الضحايا،
- بناء قدرات الشركاء الضالعين في ملاحقة عمل الرق (بالدرجة الأولى مكاتب الدعاوى الاتحادية والدعاوى العمالية ووزير العمل والاستخدام والشرطة الاتحادية وغيرها من وكالات إنفاذ القوانين) إضافة إلى النقابات والمنظمات غير الحكومية،
- تعزيز مجموعة التفتيش المتنقلة،
- برامج رائدة لإعادة تأهيل عمال الرق، بالدرجة الأولى من خلال أنشطة توليد الدخل وبناء القدرات وتقديم المساعدة القانونية.

وما فتئ المشروع، منذ بدايته في نيسان/ أبريل ٢٠٠٢، يزداد اندفاعاً ويزيد من أنشطته. ففي السنة الأولى وجه الكثير من الاهتمام نحو توعية وكالات إنفاذ القوانين لوضعهم جميعاً في جبهة واحدة لمكافحة عمل الرق. وفي أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٢ نظم لقاء رفيع المستوى في برازيليا اجتمع فيه قضاة اتحاديون وقضاة عمل ومدعون عامون اتحاديون وعماليون ومفتشو عمل ومسؤولون من الشرطة الاتحادية وشرطة الطرق الكبرى. وكان ذلك حافزاً على إنشاء مجموعات محددة تتصدى للمشكلة في مكاتب الدعاوى الاتحادية والدعاوى العمالية وكذلك المجلس الاتحادي لنقابة المحامين في البرازيل، وقد عقدت لها حلقات دراسية للمتابعة. واستجاب رئيس محكمة العمل العليا باستحداث محاكم متنقلة جديدة لتنظر على الفور في أخطر ادعاءات عمل الرق. وشملت التدابير التشريعية تعديلاً اعتمد في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٢، يقضي بدفع نصيب الدولة من مساهمات البطالة إلى العمال المنتشلين من عمل الرق[٢].

وعندما باشرت الحكومة البرازيلية المنتخبة حديثاً ولايتها في أوائل عام ٢٠٠٣ اكتسب المشروع آفاقاً جديدة. فقد عمد بالتعاون الوثيق مع الحكومة إلى صوغ خطة وطنية لاستئصال عمل الرق، استهلت مصحوبة بقدر وافر من الإعلان في آذار/ مارس ٢٠٠٣. وثمة خطوة هامة مقبلة وهي إطلاق الحملة الوطنية لاستئصال عمل الرق. ومنذ ذلك الحين كانت هنالك سلسلة من المبادرات سواء من جانب الهيئة التنفيذية أو الهيئة القضائية لتوفير المزيد من الرصد الفعال والملاحقة القضائية الناشطة لجنايات عمل الرق. وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣ صدر قانون اتحادي يقضي باستحداث ٢٦٩ محكمة عمل جديدة في مناطق ترتفع فيها ممارسة عمل الرق[٣]. وقد أيد المشروع

مبادرة قامت بها الحكومة الاتحادية لإصدار "قائمة قذرة" تشمل ١٠١ شركة مرتبطة بممارسة عمل الرق سوف تحرم من الآن فصاعداً من مصادر التمويل العام. وفي الجانب المشرق هنالك اتفاق وقع في آب/ أغسطس ٢٠٠٤ بين شركات صلب كبرى ونقابات العمال فيها تتعهد بموجبه هذه الشركات بعدم شراء الفحم الحجري من أي منشأة تخضع عمالها لظروف عمل الرق. وقد ساند المشروع أيضاً الحكومة البرازيلية، بناء على طلب اللجنة الوطنية لاستئصال عمل الرق، من خلال حملة إعلامية مكثفة ترمي إلى اقتراح تعديل دستوري يسمح بمصادرة أملاك الأشخاص المسؤولين عن ممارسة العمل الجبري. ومما يشهد على المنجزات التي حققتها الحملة في مكافحة عمل الرق في البرازيل الزيادة الملحوظة في عدد العمال المحررين طوال السنوات القليلة الماضية.

١- "عمل الرق" هو المصطلح الرسمي للعمل الجبري كما اعتمدته الحكومة البرازيلية.

٢- القانون رقم ١٠٦٠٨ بتاريخ ٢٠ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٢، لتعديل القانون رقم ٧٩٩٨ بتاريخ ١١ كانون الثاني/ يناير ١٩٩٠، القاضي بتنظيم برنامج تأمين البطالة.

٣- القانون رقم ١٠٧٧٠ الصادر بتاريخ ٢١ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٣، ينص على إنشاء محاكم عمل في المناطق في نظام قضاء العمل، ويحدد اختصاصاتها وينص على أحكام أخرى.

إسداء المشورة بشأن الهياكل القانونية والسياسية

٣٤٣. لقد وجه انتباه منظمة العمل الدولية بالدرجة الرئيسية إلى الحرص على أن تولي القوانين والسياسات والبرامج الوطنية المناهضة للاتجار الاهتمام الواجب بالأبعاد العمالية للاتجار. ومن ثم جرى إعداد مبادئ توجيهية مفصلة بشأن الاتجار واستغلال العمل الجبري، موجهة بصفة خاصة للمشرعين وللمسؤولين عن إنفاذ القوانين[٢٢]. وتستعرض المبادئ التوجيهية الالتزامات التعاهدية الجديدة فيما يتعلق بالاتجار بالإضافة إلى الصكوك ذات الصلة لدى المنظمة. وهي تناقش دور القوانين المدنية والإدارية وقوانين العمل وتوفر توجيهات عملية من أجل التعرف على ضحايا العمل

[22] انظر:
ILO: *Human trafficking and forced labour exploitation: Guidance for legislation and law enforcement*, Special Action Programme to combat forced labour (Geneva, 2005).

الجبري وحمايتهم ومن أجل مقاضاة من يسعى إلى تشغيلهم ومن يساعد في عمليات الاتجار. كما تبحث أيضاً أدوار مختلف مؤسسات العمل وإنفاذ القوانين وغيرها في مكافحة الاتجار. وقد شرع فعلاً باستخدام هذه المبادئ التوجيهية عملياً: فقد قدمت مثلاً ترجمة بالروسية في إطار حلقة عمل مشتركة بين الوزارات عقدت في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤ في موسكو وذلك للمساهمة في صوغ قانون جديد لمناهضة الاتجار. وناقشت حلقة عمل مشتركة بين الوزارات عقدت في ألمانيا في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤ هذه المبادئ التوجيهية وكذلك النتائج التي توصلت إليها البحوث في ألمانيا، ووجهت الانتباه إلى العمل الجبري الذي يعاني منه المهاجرون بصفة غير نظامية في مختلف القطاعات الاقتصادية.

٣٤٤. وقامت منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع وكالات متخصصة أخرى، بمساعدة الحكومات والشركاء الاجتماعيين في صوغ أو توسيع نطاق خطط العمل الوطنية لمناهضة الاتجار بالأشخاص في بلدان منها ألبانيا وجمهورية مولدوفا ورومانيا وأوكرانيا. ويجري تحت إشراف مشروع برنامج شؤون الهجرة لدى المنظمة في ألبانيا وجمهورية مولدوفا وأوكرانيا تقديم المساعدة في مجال صوغ سياسة تتناول "الهجرة الآمنة" وفي ضمان أن تعود خطط العمالة الوطنية بالفائدة على ضحايا الاتجار الحاليين والمحتملين. وقد قدم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال الدعم لوضع عدد كبير من خطط العمل الوطنية لمناهضة أسوأ أشكال عمل الأطفال، بما في ذلك خطط عمل وطنية محددة لمناهضة الاتجار بالأطفال.

٣٤٥. وفي نيجيريا، أنشئت حديثاً الوكالة الوطنية لحظر الاتجار بالأشخاص وما يتصل بذلك من أمور، وهي تقوم الآن بوضع خطة عمل وطنية لمكافحة الاتجار بمساعدة تقنية من منظمة العمل الدولية. وفي أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤ قامت المنظمة بتنظيم حلقة عمل وطنية لأصحاب المصلحة حضرها ممثلو الوكالات الحكومية والعمال وأصحاب العمل والمنظمات غير الحكومية من مختلف أجزاء البلاد. ومن بين التوصيات المتصلة بخطة العمل إدخال تعديلات على التشريعات بالإضافة إلى توجيه برامج الحد من الفقر نحو المجموعات المعرضة للاتجار وإقامة نظام رصد وطني.

٣٤٦. واستلهم العديد من البلدان أحكام اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) بهدف إقامة نظام ترخيص لوكالات الاستخدام أو التوظيف الخاصة ولرصد أنشطتها. ففي نيجيريا مثلاً حيث يجري في الوقت الحاضر تنقيح قانون العمل بمساعدة المنظمة ثمة نظام مقترح لترخيص ورصد وكالات التوظيف الخاصة يسعى إلى الحيلولة دون تواطئها مع شبكات الاتجار بالأشخاص. وفي بلدان أخرى يمنح مفتشو العمل سلطات خاصة لتفتيش المواقع التي يشتبه في أن العمل الجبري يمارس فيها ولفرض العقوبات اللازمة. وينص مشروع قانون العمل الجديد في أوكرانيا مثلاً على حق مفتشي العمل في زيارة مبان أو أماكن يكون للمفتشين أسباب معقولة للاعتقاد بأن العمل الجبري يمارس فيها.

٣٤٧. وتتصدى المنظمة كذلك لمشكلة الاتجار بتشجيع سياسات للهجرة أكثر انفتاحاً على أساس أن الهجرة التي تخضع لإدارة ملائمة تعزز من شأن العمال المهاجرين وتغني بلدانهم الأصل في آن واحد. ومن أهداف المشاريع القائمة في ألبانيا وجمهورية مولدوفا وأوكرانيا ومنطقة الميكونغ الكبرى دون الإقليمية تحسين قوانين وسياسة الهجرة عن طريق رصد وكالات الاستخدام الخاصة والتفاوض بشأن اتفاقات ثنائية بخصوص تبادل الأيدي العاملة. ونظراً لحجم الاتجار انطلاقاً من ألبانيا نحو اليونان وإيطاليا فقد عمدت المنظمة إلى تشجيع اتفاقات ثنائية لمنع الاتجار بالأطفال ولإعادة الضحايا إلى أوطانهم كما قدمت المساعدة التقنية للتفاوض بشأن هذه الاتفاقات. ويقوم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بتنفيذ مشروع لمناهضة أسوأ أشكال عمل الأطفال بما في ذلك الاتجار بالأطفال، في شرق وجنوب شرق أوروبا، ويعتمد المشروع نهجاً شمولياً إزاء حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاجتماعية والعمالية للشباب[23].

٣٤٨. وفي باكستان انصب التعاون التقني من جانب المنظمة على مساعدة الحكومة في تنفيذ السياسة الوطنية وخطة العمل لعام ٢٠٠١ لإلغاء العمل سداداً لدين وإعادة تأهيل العمال المحررين من إسار الدين. وقد ساهمت المنظمة في صوغ الخطة كما وفرت بعد ذلك الدعم لعقد حلقتين دراسيتين على مستوى الولاية، استضافتهما للوزارة الاتحادية للعمل والقوى العاملة والباكستانيين في الخارج وإدارة العمل في كل من الولايتين، وذلك لإذكاء الوعي بالخطة وبمتطلبات تنفيذها. ومنذ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣ قدمت المنظمة الدعم لمستشار في شؤون العمل سداداً لدين للتعاون مع الوزارة. وقد أحرز تقدم على مستوى السياسة في عدة جبهات، بما في ذلك التغلب على العقبات التي تعترض سبيل الإنفاق من صندوق العمل سداداً لدين وإعادة النظر في تشكيل اللجنة الوطنية المعنية بإلغاء العمل سداداً لدين وتيسير اجتماعاتها. وقدمت اقتراحات لإدخال تعديلات على قانون (إلغاء) نظام العمل سداداً لدين والقواعد المرتبطة به وذلك تمشياً مع التغيرات في الهياكل السياسية والإدارية جراء تفويض السلطة إلى مستوى المقاطعة.

٣٤٩. وفي نيبال قامت المنظمة في إطار مشروع إلغاء العمل سداداً لدين بتنظيم حلقة عمل تتناول السياسة العامة وذلك مع وزارة إصلاح الأراضي وإدارتها في نيبال كونج في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٢. واجتمعت منظمات شتى لتنسيق الجهود الرامية إلى إعادة تأهيل عمال "كمايا" المحررين وذلك في ظل سياسة الحكومة الشاملة حول الموضوع. ومنذ ذلك الحين شجع المشروع التعاون بين الوكالات من خلال اجتماعات تنسيق منتظمة. ومن النتائج الإيجابية لهذا التعاون مثلاً استجماع موارد منظمة العمل الدولية والوكالة الألمانية للتعاون التقني وجمعية "المساعدة بالعمل" ومنظمات غير حكومية أخرى للاضطلاع بمشروع مشترك لتوفير المياه والري لأفراد "كمايا" المحررين.

التدريب وبناء القدرات

٣٥٠. إن الميزة النسبية التي تتفوق بها منظمة العمل الدولية هي تعزيز قدرة وزارات العمل ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل لتمكينها من اتخاذ الإجراءات الفعالة لمناهضة العمل الجبري. وقد كيفت المنظمة أنشطتها بما يتفق واحتياجات مختلف المجموعات والأقاليم. ففي أوروبا تركزت الجهود الأولية في إطار برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري على المؤسسات العمالية ودوائر تفتيش العمل سعياً إلى تحسين التعاون مع وكالات إنفاذ القوانين، بما في ذلك الشرطة. وفي رومانيا عقدت، بالتعاون مع برنامج شؤون الهجرة، حلقة عمل ثلاثية في نيسان/ أبريل ٢٠٠٣ في بوخارست وخلصت إلى القول إن آليات

[23] مشروع المساعدة التقنية لمناهضة استغلال عمل الأطفال والاستغلال الجنسي للأطفال، بما في ذلك الاتجار في بلدان أوروبا الوسطى والشرقية.

التوظيف التعسفية تسهم في زيادة إمكانية التعرض للاتجار والعمل الجبري. وقد أقرت محتويات دليل جديد للتدريب على رصد ممارسات التوظيف هذه وذلك أثناء دورتين تدريبيتين عقدتا في بوخارست شارك فيهما ممثلون من وزارة العمل وشرطة مكافحة الجريمة المنظمة وشرطة الحدود ومفتشو العمل ووكالات التوظيف الخاصة ونقابات العمال. وعقدت فيما بعد حلقة ثلاثية للتحقق والتدريب لبلدان جنوب شرق أوروبا وذلك في مركز التدريب الدولي التابع للمنظمة في تورينو (مركز تورينو)؛ وضمت الحلقة مشاركين من ألبانيا وجمهورية مولدوفا ورومانيا وأوكرانيا.

٣٥١. وقد مهدت هذه الأنشطة السبيل أمام مشروع جديد لبناء القدرات من أجل مكافحة ممارسات العمل الجبري الناجمة عن الاتجار بالأشخاص، وهو يشمل عدداً من بلدان الأصل والمقصد المختارة في أوروبا، وقد استهل نشاطه في أوائل عام ٢٠٠٥. ويشارك في تنفيذ المشروع منظمة العمل الدولية والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة القائم في فيينا؛ ويرمي المشروع إلى تعزيز الضوابط الإدارية لتحري ممارسات العمل الجبري. والمجموعات المستهدفة هي المسؤولون عن إنفاذ القوانين وخصوصاً القضاة والنواب العامون وأفراد الشرطة ومفتشو العمل. كما يسعى المشروع إلى تعزيز آليات التنظيم الذاتي لدى وكالات التوظيف الخاصة وشركائها في الأعمال ولإدراج الوحدة النموذجية التي أعدتها المنظمة لرصد وكالات التوظيف الخاصة[٢٤] في مناهج التدريب الوطنية.

٣٥٢. وعلى المستويات الوطنية والإقليمية كثيراً ما شجعت المنظمة مشاركة وزارات العمل والشركاء الاجتماعيين في اللجان التوجيهية الوطنية أو في أفرقة المهمة التي تهتم بمكافحة الاتجار. وتولى الأهمية في هذا الصدد إلى مؤسسات أسواق العمل ووكالات الإعلان والتوظيف العامة بالإضافة إلى تشجيع نقابات العمال الوطنية على تنظيم العاملين في القطاع غير المنظم. ففي الفلبين مثلاً يشجع مالكو وسائط النقل والعمال على التعاون مع سلطات الموانئ ودوائر الشرطة في قطع الطريق على المتجرين المشتبه بهم. وثمة مبادرة جديدة طموحة في إطار برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري تركز على تعزيز دور المؤسسات العمالية في مكافحة الاتجار داخل الصين ومنها. ويرمي المشروع إلى تعزيز الإطار القانوني والسياسي لمكافحة العمل الجبري والاتجار، والعمل مع وزارات الأمن العام والعدل والعمل والضمان الاجتماعي والمجلس الوطني الشعبي ومكتب الشؤون التشريعية لمجلس الدولة، وتوفير التدريب للمسؤولين عن العمل وغيرهم من المسؤولين عن إنفاذ القوانين على مستوى المقاطعات، والتماس مشاركة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل في منع ممارسة الاتجار وفي التعرف إلى ضحايا هذه الممارسة.

٣٥٣. وفي باكستان، كان من خطوات التقدم المحرز حديثاً إدراج مسألة العمل سداداً لدين في المنهاج التدريبي لأكاديمية القضاء الاتحادية وهي المؤسسة الأولى التي توفر التدريب المبدئي والتدريب أثناء الخدمة لموظفي الهيئة القضائية في البلد. وعقدت الدورتان التدريبيتان الأوليان في أواخر عام ٢٠٠٤ في كل من إسلام آباد وكويتا في ولاية بالوشيستان. كما توضع الخطط الآن لتضمين دورات مماثلة في المناهج التدريبية التي تجريها أكاديمية الشرطة الوطنية وأكاديمية الخدمة المدنية وغير ذلك من مؤسسات التدريب العام الرئيسية. وهنالك برنامج تدريبي يجري إعداده في ولاية بنجاب وهو يستهدف أصحاب الشأن من موظفي إدارة العمل وغيرها على مستوى كل من الولاية والمقاطعة. ومن المرتقب أن يؤدي هذا التدريب إلى توعية المسؤولين ذوي الشأن الذين بإمكانهم التأثير عملياً على ممارسة العمل سداداً لدين من خلال اتخاذ الإجراءات على أرض الواقع.

٣٥٤. وتقوم المنظمة في باكستان، وكذلك في ولاية تاميل نادو في الهند، بدعم إنشاء وتدريب لجان الرقابة التي تضطلع بالمسؤولية الأولى على الصعيد المحلي عن تحري وجود العاملين سداداً لدين والعمل على تحريرهم وإعادة تأهيلهم ولكنها كثيراً ما تحتاج إلى الإنعاش. وفي مقاطعة تيروفالور في ولاية تاميل نادو في الهند عقدت المنظمة بالتعاون الوثيق مع مكتب رئيس إدارة المقاطعة حلقة عمل تدريبية في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٣ للأعضاء المرشحين لعضوية لجنة الرقابة على مستوى المقاطعة بالإضافة إلى الشركاء المعنيين في الحكومة والمجتمع المدني، وقد أعدت على أساسها خطة عمل على مستوى المقاطعة بشأن العمل سداداً لدين. كما عقدت حلقة تدريبية في شباط/ فبراير ٢٠٠٤ مع زعماء مجالس القرى المسماة "بانشايا"، ترمي إلى تشجيع رصد ممارسات العمل سداداً لدين على مستوى المجتمع المحلي. وقد أنشئت فعلاً ١٣ لجنة على مستوى "بانشايا" في منطقة المشروع وثمة لجان أخرى قيد الإنشاء. ومن المخطط القيام بعمل مماثل في موقع المشروع في ولاية أندرابراديش في الهند حيث من المقترح إقامة "محكمة متنقلة خاصة" لتناول حالات العمل سداداً لدين المبلغ عنها. وفي باكستان تركز العمل على مقاطعة السند حيث أنشئت ست لجان رقابة على مستوى المقاطعة في المقاطعات التي يحتمل فيها ممارسة العمل سداداً لدين ولسوف تتلقى هذه اللجان التدريب. وفي ولاية بنجاب عقد برنامج لبناء القدرات لجميع لجان الرقابة في أوائل عام ٢٠٠٥ وذلك بإشراف إدارة العمل في المقاطعة وبدعم من منظمة العمل الدولية.

٣٥٥. لقد سبق أن أنتجت المنظمة بعض المواد لدعم عمليات التدريب. وتشمل هذه المواد دليل رصد وكالات التوظيف المذكور آنفاً، والمبادئ التوجيهية القانونية لمناهضة الاتجار بالأشخاص واستغلال العمل، ودليل المعلومات الصادر عن إدارة النهوض بالمساواة بين الجنسين بشأن منع ممارسة التمييز ضد العاملات المهاجرات[٢٥]، ودليل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بشأن المساواة بين الجنسين والاتجار بالأطفال[٢٦]، والكتيب الذي وضعه مكتب شؤون الهجرة بشأن وضع نظم الهجرة الآمنة[٢٧]. ويقوم مركز تورينو بإعداد كتيب تدريبي بشأن العمل الجبري لتستفيد منه الهيئات المكونة للمنظمة، وذلك بالتعاون مع برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري. ويجري إعداد مادة هامة جديدة في جنوب آسيا

[24] انظر:
ILO: *Trafficking for forced labour: How to monitor the recruitment of migrant workers*, SP-FL training manual (unpublished document, 2003).

[25] انظر:
ILO: *Preventing discrimination, exploitation and abuse of women migrant workers: An information guide*, Gender Promotion Programme (Geneva, 2003).

[26] انظر:
N. Haspels; B. Suriyasarn: *Promotion of gender equality in action against child labour and trafficking: An practical guide for organizations* (Bangkok, ILO, 2003).

[27] انظر:
M. Abella: *Sending workers abroad: A manual for low- and middle-income countries* (Geneva, ILO, 1997).

وهي عبارة عن "مجموعة من الأدوات" بخصوص العمل سداداً لدين، تشتمل على إرشادات وأدوات لاستخدام مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك الحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل ومؤسسات التمويل بالغ الصغر والمنظمات غير الحكومية ومجموعات حقوق الإنسان.

٣٥٦. وثمة مطية أخرى لبناء القدرات لدى الهيئات المكونة للمنظمة وغيرها بشأن قضايا العمل الجبري، وهي اللجان الاستشارية للمشاريع التي أنشئت لتوجيه تنفيذ المشاريع ورسم السياسات. مثال ذلك أن فريق المهمة واسع القاعدة على المستوى الوطني في مشروع العمل سداداً لدين في نيبال يضم ممثلين من الوزارات ذات الصلة (بما فيها وزارات إصلاح الأراضي والعمل والحراجة) إلى جانب الشركاء الاجتماعيين. فقد وفر الدعم الفعّال لتنفيذ المشروع في بيئة تنفيذ مليئة بالتحديات حقاً. وتعمل هذه اللجان الاستشارية في نيجيريا وغانا تحت إدارة وزارة العمل. كما أن الوكالات الوطنية وأفرقة المهمة المعنية بمسألة الاتجار ووزارة شؤون المرأة بالإضافة إلى سلطات الهجرة وسلك الشرطة تلعب دوراً فعالاً في تكييف تدخلات المشروع مع الاحتياجات الوطنية. وقد يكون من المفيد حقاً أن تجتمع اللجان الاستشارية من البلدان المشاركة في مشروعات دون إقليمية. مثال ذلك أن أعضاء من لجان استشارية في الاتحاد الروسي وطاجيكستان دخلوا في حوار بناء واتفقوا على التعاون في المستقبل وذلك في اجتماع مشترك عقد في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤ في موسكو.

٣٥٧. وفي إسرائيل، تعمل منظمة العمل الدولية مع الاتحاد العام للعمال (الهستدروت) لتشجيع إدراج العمال الأجانب، ولا سيما المهاجرون الصينيون، كأعضاء متساوين في الحقوق النقابية. ومعظم المهاجرين الصينيين، وهم مستقدمون من المناطق الريفية، لا يتمتعون إلا بالتعليم الأساسي ولا يتحدثون الإنكليزية أو العبرية مما يجعل من العسير عليهم أن يندمجوا في المجتمع الإسرائيلي. كما أن وضعهم القانوني الهش يزيد من تفاقم العزلة وقابلية التعرض للاستغلال في ظروف العمل الجبري. ويرمي "الهستدروت" إلى تعزيز وعي العمال الصينيين بحقوقهم في العمل ووضعهم القانوني وبالمساعدة المحلية المتوفرة. وبفضل الدعم من برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري عقد أول برنامج تدريبي لعمال البناء ومعظمهم من الصينيين في أواخر عام ٢٠٠٤ وقد وفر البرنامج معلومات عملية عن الانتماء النقابي وحماية الحقوق ووضع العمال المهاجرين في إسرائيل وفي أماكن أخرى وكذلك عن الاتفاقيات ذات الصلة لدى منظمة العمل الدولية.

الوقاية وإعادة التأهيل داخل المجتمع المحلي

٣٥٨. لقد قطعت منظمة العمل الدولية شوطاً بعيداً في مجال الوقاية من العمل الجبري وإعادة تأهيل ضحاياه في إطار المجتمع المحلي في مجالات مكافحة الاتجار بالأطفال عالمياً وظاهرة العمل سداداً لدين، وعلى وجه التحديد في جنوب آسيا. ولسوف يعالج الموضوع الأول في التقرير العالمي لعام ٢٠٠٦ الذي يتناول عمل الأطفال. أما التقرير الحالي فيركز على تجربة المنظمة في مكافحة ظاهرة العمل سداداً لدين في جنوب آسيا.

٣٥٩. كان المشروع الأول الذي قامت به المنظمة تصدياً للاستغراق في الدين و العمل سداداً لدين في شبه إقليم جنوب آسيا يتناول بنغلاديش والهند ونيبال وباكستان. وقد انبثق المشروع من برنامج التمويل الاجتماعي في عام ٢٠٠٠ وكان يعتمد على المقولة بأن خدمات التمويل بالغ الصغر الملائمة والمكيفة لتساير الأوضاع الخاصة لأفقر الأسر المعيشية ينبغي أن تكون عنصراً أساسياً من مكونات استراتيجية فعالة لدرء الوقوع في عبودية الدين. وفي ذلك الحين كانت معالجة ظاهرة العمل سداداً لدين من منظور منع الاستغراق في الدين مقبولة جداً من جانب الحكومات الشريكة في شبه الإقليم. ولكن في الآونة الأخيرة وبتضافر جهود برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري وبرنامج التمويل الاجتماعي فإن مشروع النهوض بمنع وإلغاء العمل سداداً لدين في جنوب آسيا قد غير من مساره جزئياً. وفي نيبال يتناول مشروع مشترك بين إعلان برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال القضية المحددة لإعادة تأهيل الأسر التي كانت "كمايا" سابقاً.

٣٦٠. وينشأ العمل المرهون بالدين من شبكة متداخلة من العلاقات بين العامل وصاحب العمل، بما في ذلك التبعية المالية دون أن يقتصر عليها. ومن الأسباب المتأصلة لهذه الممارسة نخص بالذكر التمييز والاضطهاد الاجتماعي. ومن ثم فإن مشروع النهوض بمنع وإلغاء العمل سداداً لدين في جنوب آسيا يسعى إلى استحداث تدخلات مالية وغير مالية لمنع ممارسة العمل سداداً لدين ولإعادة تأهيل العاملين المحررين من الدين على حد سواء. والعديد من المكونات مشتركة بين جميع مواقع المشروع ولكنها مكيفة لتساير الظروف المحلية - بالدرجة الأولى لوضع واختبار خدمات التمويل بالغ الصغر التي تلبي الاحتياجات الخاصة لدى النساء خاصة في المجموعة المستهدفة، اللواتي ينتظمن في مجموعات المساعدة الذاتية (أنظر الإطار ٣-٤)، مشفوعة بمختلف التدخلات الأخرى من أجل تمكين المجموعة من الأخذ بزمام الأمور اجتماعياً واقتصادياً.

٣٦١. وفي مقاطعة رانجا ريدي في ولاية أندرابراديش في الهند جرى انتقاء المجموعة المستهدفة باستخدام مؤشرات مختارة من قابلية التعرض للوقوع في إسار الدين، وهي أفقر فقراء الأسر المعيشية (ومعظمها من جماعة "داليت"[٢٨]). وأغلبية هؤلاء يعملون أجراء زراعيين عرضاً، والنساء يشكلن الغالبية العظمى من الأيدي العاملة الزراعية. وأصحاب الأرض يفضلون غالباً تشغيل الأطفال واليافعين عمالاً في إسار الدين حيث السلف النقدية المقدمة إليهم أدنى بكثير مما يقدم للكبار. وعمد المشروع، من خلال منظمة محلية لجماعة "داليت"، إلى تنظيم مجموعات المساعدة الذاتية النسائية للادخار والائتمان في تعاونيات تعمل كمؤسسات تمويل بالغة الصغر، يملكها ويديرها أفراد المجتمع المحلي. وقد منحت هذه المؤسسات أكثر من ٢٥٠٠ قرض لسد احتياجات الاستهلاك وتوليد الدخل. ومن المكونات المكملة لهذه الجهود التعليم الاستدراكي للأطفال والتعليم الأساسي للكبار لمحو الأمية وتوفير الرعاية الصحية وإذكاء الوعي بشأن القضايا الاجتماعية. وتسعى البحوث إلى التعمق في فهم العوامل التي تحدو بأصحاب العمل إلى استخدام العمل المرتهن بالدين فضلاً عن فهم دينامية البعد الجنساني. وتشمل مكونات المشروع الجديدة العمل مع لجان الرقابة ومع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

٣٦٢. وفي ولاية تاميل نادو في الهند يمارس المشروع أعماله في مقاطعة تيروفالور المعرضة للجفاف حيث الزراعة هي الركن الأساسي في الاقتصاد الريفي. ومن مصادر العمل الهامة أيضاً قمائن الطوب وأنوال النسيج الآلية ومطاحن الأرز. ويستهدف المشروع أكثر من ٢٢٠٠

[28] "داليت" هي التسمية الدارجة في الحديث للإشارة إلى الطوائف المصنفة، وتعني حرفياً "المضطهدون".

الإطار ٣-٤ التمويل بالغ الصغر والعمل سداداً لدين

يتسم التمويل بالغ الصغر بالأهمية لسببين وذلك أنه يخفف من اعتماد العمال على السلف على الأجور من أصحاب عملهم كما أنه يزيد من فعالية إعادة تأهيل العمال المحررين من إسار الدين.

ويتعاون مشروع النهوض بمنع وإلغاء العمل سداداً لدين في جنوب آسيا مع مؤسسات التمويل بالغ الصغر المحلية لاختبار طائفة من الخدمات المالية الموضوعة خصيصاً لتلبية احتياجات الأسر المعيشية التي تتعرض لدرجة عالية من خطر الوقوع في إسار الدين. وتحتاج هذه الأسر إلى الخدمات المالية لكي تتمكن من موازنة الدخل والإنفاق وإدارة المخاطر وربما الوفاء بالتزامات اجتماعية - أي باختصار الاستغناء عن الاستلاف من صاحب العمل.

وتشير التجربة إلى الحاجة إلى أربع خدمات مالية أساسية مع التأكيد على *تعبئة الادخار* بدلاً من *الائتمان*، على الأقل في المرحلة الأولى:

(١) *الادخار "التعاقدي"* : يشدد المشروع على الادخار وتكوين الأصول لخلق "وسادة" لكي تتكئ عليها الأسرة وقت الطوارئ. ولهذه الغاية "يتعاقد" الزبون على ادخار مبلغ ثابت من المال، مهما كان ضئيلاً، على أساس منتظم. وفي الوقت ذاته يلقى مساعدة في التخطيط المالي للأسرة بحيث يتمكن من التقدم بمبلغ إجمالي من المال لغرض محدد، كبناء منزل أو دفع رسوم مدرسية أو الاحتفال بمناسبات دينية.

(٢) *الادخار النقدي*: إن الأسر المعرضة لخطر عبودية الدين تحتاج إلى مكان آمن لإيداع مبالغ صغيرة من النقود الفائضة عن الحاجة، بحيث يمكن الوصول إليها وقت الضيق ولكنها ليست في متناول اليد بحيث لا يمكن مقاومة إغراء الإنفاق. وفي بعض الحالات تودع المدخرات أسبوعياً أو نصف شهرياً أثناء اجتماعات المجموعة. ولكن في حالات أخرى، حيث ضغوط الإنفاق على أشدها، يزود الزبون بصندوق مقفل يحتفظ به في المنزل بحيث يمكنه الادخار يومياً ثم يودع المدخرات المتراكمة وقت اجتماع المجموعة.

(٣) *القروض المولدة للدخل*: إن النهج المبتكرة للحصول على الائتمان من أجل الأنشطة المولدة للدخل ترمي إلى الحرص على تجنب احتمال وضع الزبون في وضع حرج من خلال زيادة الدين المترتب عليه. ويختبر المشروع في الوقت الراهن منحى قروض صغيرة، ومواعيد لينة لسداد الدين دون غرامة، وتفصيل مواعيد السداد بما يتناسب مع الدخل المرتقب للأسرة، والسماح لكل مقترض في المجموعة أن تكون له مبالغ وشروط اقتراض موضوعة له بالذات أو ألا يقترض مطلقاً لو شاء ذلك.

(٤) *قروض الطوارئ*: تمنح هذه القروض أحياناً بموازاة قرض مولد للدخل. ويسعى المشروع جاهداً لترويج نهج يعزز الانضباط في السداد حيث ترجح كفة المكافأة كثيراً على كفة العقاب مع زيادة إمكانيات فرص تدارك الأمر طالما كان من الواضح أن المشكلة تنبع من عدم القدرة على السداد لا من عدم الرغبة فيه.

وإلى جانب الخدمات المالية الأساسية يقدم المشروع كذلك خدمات دعم ضرورية من قبيل التخطيط المالي للأسرة لتحديد مصادر الإنفاق المرتفع (مثل البائنة التي يدفعها أهل العروس والاحتفال بالمناسبات الدينية واستهلاك الكحول) والتثقيف المالي، وإذكاء الوعي بشأن الشرعية القانونية للقروض التي يمنحها صاحب العمل أو المرابي، وتشجيع المجتمع المحلي على الحد من أبواب الإنفاق التي لا يمكن تحملها، والتدريب على إكتساب المهارات لبدء أو توسيع الأنشطة المولدة للدخل. ومن الخدمات الأخرى التي يجري اختبارها التأمين بالغ الصغر وقروض تجميع الديون واستئجار الأرض.

من أفقر الأسر (ومنها ١٢ في المائة من الأسر التي تترأسها النساء)، والغالبية العظمى من هذه الأسر تنتمي إلى الطوائف المصنفة والقبائل المصنفة وجميعها معرضة لعبودية الدين أو أن بعض أفراد الأسرة في إسار الدين في الوقت الحاضر. وفي موقع هذا المشروع لقيت فكرة صناديق الادخار الخاصة بكل أسرة، حيث تودع النقود طوعياً على أساس يومي، قبولاً حسناً بصفة خاصة - وفي العديد من الحالات ازداد أكثر من الضعف مقدار المبالغ المدخرة بالإضافة إلى أن الفكرة شجعت الرجال على الادخار بالحد من استهلاكهم للكحول.

٣٦٣. وقد استخدم مسرح الشارع لتشجيع الحد من المصروفات الاجتماعية التي لا يمكن تحملها، وجرى توفير أشكال مختلفة من التدريب بما فيها المهارات المهنية الموجهة نحو السوق، ووضع نظام للتأمين يشتمل على حوافز لانخراط الأطفال في المدارس ونظمت دورات لتعليم الكبار القدر المفيد لمحو الأمية. ومما ينم عن ازدياد الثقة بين أعضاء المجموعات النسائية هي الطلبات التي يتقدمن بها إلى الحكومة المحلية للحصول على شهادات الملكية للأراضي المفرزة للسكن وإنشاء دور حضانة للأطفال ومتاجر تموين في قراهن. وبدأت العلاقات بين الجنسين داخل الأسر المعيشية تتغير نحو الأفضل وذلك بفضل مبادرات إشراك الرجال في مجموعات المساعدة الذاتية ولجان العمل المشترك ودورات محو الأمية والتدريب على المهارات المهنية وجلسات "تفقد أحوال الجنسين". ومن الجهود الجديدة التي تبشر بالنجاح تلك التي تستكشف كيفية ربط مجموعات المساعدة الذاتية بالهياكل النقابية بغية إنشاء منظمات عمالية قوية انطلاقاً من كل قرية.

٣٦٤. وقد اكتسب عمل المشروع مع لجان الرقابة دلالة أكبر نظراً لتشدد المواقف مؤخراً من ممارسة العمل سداداً لدين في مطاحن الأرز في المقاطعة. ويسعى المشروع إلى تطوير الحوار الاجتماعي بين مختلف الأطراف. وقد عقد اجتماع برعاية المشروع في أواخر عام ٢٠٠٣ حضره نحو ١٠٠ من ممثلي رابطات أصحاب العمل في قطاعات أنوال النسيج الآلية ومطاحن الأرز وقمائن الطوب، وأفضى إلى سلسلة من القرارات. وهو يمثل نقطة انطلاق في إشراك أصحاب العمل في سعي فعال لتنظيم مسألة السلف المقدمة إزاء الأجور. ومشاركة منظمات أصحاب العمل وكذلك منظمات العمال أمر أساسي في سبيل الحد من ممارسات العمل سداداً لدين على نحو فعال.

٣٦٥. وفي مناطق أخرى في تاميل نادو كان مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال يقوم أيضاً بتنظيم مجموعات المساعدة الذاتية النسائية من خلال ست منظمات نقابية. وهنالك نحو ١٢٠٠ من المجموعات النسائية التي تجتمع بانتظام من أجل الادخار والتماس القروض للأنشطة المولدة للدخل مثل تربية المواشي والحياكة والخبازة. ويدفع أعضاء هذه المجموعات

رسماً أسمياً لعضوية النقابة. ومن الممكن اللجوء إلى العمل الجماعي لحل العديد من المشكلات. ففي إحدى المناطق جلب العمل الجماعي من خلال نقابة الجبهة الموحدة لعمال المزارع والبناء في الريف زيادة بنحو ٧٥ في المائة في الأجر اليومي للعاملات في الزراعة. وفي منطقة أخرى حصل العمال في قطاع الحياكة على تحسينات أيضاً في الأجور وظروف العمل من أصحاب العمل ومن المتعاقدين وهم يفكرون الآن بتشكيل التعاونيات الخاصة بهم. ويؤمل أن يؤتي التعاون بين مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال ومشروع النهوض بمنع وإلغاء العمل سداداً لدين في جنوب آسيا فوائد إضافية من خلال الدعم المتبادل والاستفادة من الدروس.

٣٦٦. وفي باكستان تركز العمل الميداني على إعادة تأهيل الأسر من جماعة "هاري" التي تحررت أو نجت من إسار الدين وهي تعيش الآن في سبعة مخيمات مؤقتة في حيدر آباد وضواحيها في ولاية السند. وترمي الأعمال التكميلية في ولاية السند إلى تدعيم تنفيذ قانون (إلغاء) نظام العمل سداداً لدين. فقد عمدت مثلاً اللجنة الباكستانية لحقوق الإنسان، بدعم من منظمة العمل الدولية، إلى إصدار كتيب عن إلغاء العمل سداداً لدين للاعتماد عليه في تدريب لجان الرقابة، وعقدت سلسلة من حلقات العمل لأصحاب المصلحة حول دور لجان الرقابة، وأنشأت مركزاً رائداً لتقديم خدمات المساعدة القانونية لأفراد جماعة "هاري" الواقعين في إسار الدين والذين يلتمسون الإنصاف من خلال المحاكم.

٣٦٧. وفي نيبال يقوم مشروع القضاء المستدام على العمل سداداً لدين بمساعدة نحو ١٤٠٠٠ من أسر "كمايا" التي تحررت من إسار الدين وذلك لبناء أسلوب معيشة جديد يتسم بالأمن والاستقرار وذلك بعد إلغاء تلك الممارسة قانوناً. وبالنسبة لغالبية هذه الأسر يعتمد ذلك على العمل بأجر أو المزارعة بالإضافة إلى بعض الأرباح من منشآت بالغة الصغر. ويستهدف المشروع الكبار والأطفال على السواء في مقاطعات إقليم "تيراي" الخمس حيث يسود نظام "كمايا". وبالنسبة للكبار كان محور المشروع تنظيم العمال من خلال نقابات راسخة وتثقيفهم بشأن حقوقهم. وترافق ذلك مع بذل الجهود لترويج ورصد تنفيذ الحد الأدنى للأجور وغير ذلك من معايير العمل ولتنظيم لجان رقابة انطلاقاً من المجتمع المحلي تجنباً للوقوع ثانية في إسار العمل سداداً لدين وعمالة الأطفال وغير ذلك من استغلال الأيدي العاملة. ويرمي التدريب المهني المقترن بخدمات التمويل بالغ الصغر إلى مساعدة الأسر على زيادة دخلها وتنويعه وضمان استقراره وذلك من خلال أنشطة كزراعة الخضار في غير موسمها وتربية النحل والدواجن. وثمة برنامج رائد مبتكر للتأمين الصحي بالغ الصغر يقوم باختبار نظم جماعية مكيفة لتلبية حاجات أفقر الأسر المعيشية. ويجري إلحاق الأطفال في سن الدراسة إما بالمدارس النظامية أو أنهم يتلقون تعليماً غير رسمي من قبيل الاستدراك وذلك تبعاً لسنهم وأوضاعهم. كما يجري تقديم بعض الدعم المادي للارتقاء بنوعية المدارس. وتبذل جهود خاصة لتمكين إعادة اندماج "كمال هاري" – أي الفتيات أسيرات الدين العاملات في الخدمة المنزلية - في أسرهن ومجتمعاتهن المحلية.

٣٦٨. وعلى الرغم من عدم استقرار الحالة السياسية في نيبال فقد تمكن الشركاء في المشروع من تكييف استراتيجيتهم وإحراز تقدم لا بأس به في جبهات عديدة. ومن أمثلة هذا التقدم أن ٤٥ في المائة من الكبار الذين كانوا من جماعة "كمايا" سابقاً مسجلون الآن أعضاء في نقابات عمال، و٨٠ في المائة من العاملين الزراعيين في المقاطعات التي يشملها المشروع (نساءً ورجالاً) يتلقون على الأقل الحد الأدنى للأجور، وازداد معدل الإلمام بالقراءة والكتابة من ٣٨ في المائة إلى ٥٥ في المائة أي أعلى بكثير من المتوسط الوطني، وأمكن إلحاق نحو ١١٠٠٠ طفل ونصفهم من الإناث بالمدارس الرسمية وزودوا بالكتب والزي المدرسي، واستفاد أكثر من ١٢٠٠ شخص من التدريب على المهارات وكان ٢١ في المائة منهم من النساء. ويقوم الآن مشروع النهوض بمنع وإلغاء العمل سداداً لدين في جنوب آسيا بتوفير الدراية في مجال التمويل بالغ الصغر عبر منطقة المشروع. وإذ يوشك المشروع على الانتهاء في أواسط عام ٢٠٠٥ فإن الاهتمام الخاص ينصب على ضمان استدامة الأثر من خلال استمرار العمل الذي يقوم به الشركاء المحليون.

٣٦٩. وفي بنغلاديش ليس هنالك حتى الآن اعتراف رسمي بوجود العمل سداداً لدين. ولذلك فقد ركز المشروع على الاستغراق في الدين في قطاعات مختارة. وقد أثبتت البحوث وجود ظاهرة العمل سداداً لدين بين الفتيات في مجال الاستغلال الجنسي التجاري وكذلك وجود استغلال اليد العاملة المرتبط بالاستغراق في الدين في قطاع الحياكة. وتختبر مؤسسات التمويل الصغري المحلية تصميم وتقديم التمويل بالغ الصغر الملائم لهذه المجموعات المستضعفة من قبيل جمع المدخرات يومياً وتقديم القروض في حالات الطوارئ. ومعظم النساء لم يسبق لهن مطلقاً المشاركة في نشاط جماعي وقد استبعدن من جانب مؤسسات التمويل بالغ الصغر، ومنها مثلاً جرامين بانك Grameen Bank، على أساس أنهن يمثلن مجازفة من حيث الائتمان.

ماذا تعلمنا من خلال التعاون التقني الذي تقدمه المنظمة ؟

٣٧٠. لقد استخلصت دروس هامة بشأن مكافحة العمل الجبري من خلال هذه التجربة المكثفة في المنظمة. والحق إن المكتب والهيئات المكونة للمنظمة كانت تتسلق معاً خطاً بيانياً تصاعدياً من اكتساب المعرفة طوال الفترة. وكان قدر كبير من هذا العمل استكشافياً في طابعه وكثيراً ما كان يضطلع به على أساس رائد. ولدى التصدي لقضية حساسة مثل العمل الجبري، من الضروري جداً التقدم بكل حذر حرصاً على بقاء جميع الشركاء على المسرح وإيلاء الاعتبار الواجب إلى ضحايا العمل الجبري بالذات.

٣٧١. وتظهر التجربة بوضوح أنه يتعين على أصحاب المصلحة الوطنيين المشاركة على نحو فعال والإحاطة علماً بكل مرحلة من مراحل تصميم وتنفيذ ورصد المساعدة التقنية من جانب المنظمة للقضاء على العمل الجبري. وينبغي أن تندرج مثل هذه المساعدة بشكل متأصل داخل الاستراتيجيات والأولويات والخطط الوطنية الرامية إلى النهوض بحقوق العمال. وهذا لا يقتصر على الحكومة على المستوى الوطني والمستويات المحلية وإنما يتناول أيضاً منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وغيرها من منظمات المجتمع المدني.

٣٧٢. ويمثل الالتزام السياسي والريادة على مستوى رفيع دافعاً أساسياً في حملة مكافحة العمل الجبري ولسوف يتجلى ذلك في جميع المستويات الأخرى داخل الحكومة وخارجها على السواء. وما لم يتوفر هذا الالتزام فإن التدخلات من جانب الوكالات الخارجية أو من جانب المجتمع المدني لن يكون لها سوى أثر محدود. وهذا يشير إلى الأهمية الحاسمة للدعوة الموجهة نحو السياسة ومضاعفة الجهود لإذكاء الوعي لدى المجتمع المدني بحيث يخلق طلباً فعالاً من أجل تغيير السياسة. وتحتاج السياسات والإجراءات المناهضة للعمل الجبري إلى أن تكون متأصلة وراسخة في إطار

السياسات الأوسع لمكافحة الفقر والبطالة والتمييز والجريمة المنظمة.

٣٧٣. والتشريعات الملائمة هي محور النضال في مكافحة العمل الجبري. كما يتعين على المسؤولين عن إنفاذ القوانين أن يكونوا على إطلاع جيد بأحكام التشريعات وكيفية تطبيقها على أرض الواقع. ولا بد من تضافر مختلف الصكوك والعمليات القانونية على نحو متكامل، بما في ذلك القوانين الجنائية والمدنية والإدارية وقوانين الهجرة والعمل، وذلك بالاتساق مع القانون الدولي.

٣٧٤. وينتمي العمل الجبري والاتجار إلى القضايا المتشعبة عبر القطاعات والتي تتطلب التعاون بين الوزارات وبين الوكالات من خلال آليات أو فرق عمل أو لجان التنسيق المؤسسي ذات العضوية الواسعة (مثال ذلك وزارات العمل والداخلية والعدل وشؤون المرأة والرعاية الاجتماعية والتجارة والصناعة وإصلاح الأراضي والزراعة وغير ذلك). وفيما يتعلق بالعمل الجبري المتصل بالاتجار بصفة خاصة فإن التعاون عبر الحدود الوطنية والإقليمية أمر أساسي لتنسيق العمل في بلدان الأصل وفي بلدان المقصد. وكذلك الحال داخل البلدان حيث يطال قسط كبير من العمل الجبري العمال المهاجرين فإن التدخلات مطلوبة في مواطن هؤلاء العمال وفي الجهات التي يقصدونها.

٣٧٥. إن الفهم السليم لطبيعة وأبعاد مشكلة العمل الجبري التي ينبغي التغلب عليها شرط مسبق ضروري لفاعلية الإجراءات المتخذة. وتبين التجربة بشكل واضح أن تقصي ظاهرة العمل الجبري لا يتقبل أساليب الاستقصاء التقليدية، وإنما يستدعي الأمر أساليب مبتكرة غير رسمية لإجراء تحقيقات لا تثير شكوك مستغلي العمل الجبري كما لا تعرض الضحايا إلى مزيد من الخطر. وينبغي أن تتسم الأساليب بالمرونة وأن يتحلى الباحثون بالخبرة. وكثيراً ما يكون من المتعذر جداً التعرف إلى أوضاع العمل الجبري على أرض الواقع، إذ يستدعي الأمر تلمس الطريق من أجل التوصل إلى فهم شامل لطائفة واسعة من العوامل التي تؤثر على الضحية المحتملة. ويؤثر العمل الجبري على النساء والرجال وعلى الفتيان والفتيات بأساليب مختلفة ومن ثم يتعين على جميع أعمال البحوث أن تتناول الأبعاد الجنسانية بصورة فعّالة. وكذلك الأمر ونظراً لصلات الترابط بين العمل الجبري والأشكال الأخرى من التمييز فلا بد من إيلاء الاهتمام الواجب إلى الأبعاد المرتبطة بالعرق والدين والأصل الاجتماعي.

٣٧٦. ونظراً لحساسية موضوع العمل الجبري فلا بد من الاحتراز دوماً لدى التعامل في مجال إذكاء الوعي ونشر نتائج البحوث فيما يتعلق بالعمل الجبري. ولا بد من الإشادة بالحكومات والشركاء الاجتماعيين الذين يظهرون شجاعة في التصدي لهذه القضايا العسيرة كما لا بد من تزويدهم بالمساعدة من المجتمع الدولي كيما يتمكنوا من التغلب على أي مشكلات للعمل الجبري قد تصبح معروفة بدلاً من أن يتعرضوا للانتقاد.

٣٧٧. ويقوم الشركاء الاجتماعيون بأداء أدوار هامة عندما يعمدون مثلاً إلى إذكاء الوعي بمشكلة العمل الجبري من خلال شبكاتهم الواسعة من المنظمات القائمة على العضوية. وبإمكان منظمات أصحاب العمل أن تسهم في رصد وكالات التوظيف وذلك لمنع حدوث العمل الجبري والاتجار، كما تستطيع منظمات العمال أن تطال العمال في الاقتصاد غير المنظم حيث تسود ممارسات العمل الجبري. وفيما يتعلق بالاتجار فإن المنظمات النقابية في قطاع النقل مثلاً تتسم بقدرات خاصة وكذلك المنظمات النقابية في القطاعات الرئيسية التي تلجأ إلى تشغيل المهاجرين غير النظاميين وضحايا الاتجار. ويحتاج الأمر إلى تعزيز قدرة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على الاضطلاع بهذه الأدوار.

٣٧٨. وتقاسم المعارف هو جانب هام من جوانب مكافحة الاتجار وغير ذلك من إجراءات مكافحة العمل الجبري. ويتعين كذلك توثيق الممارسات الحسنة على أساس منهجي. وقد أثبتت الجولات الدراسية والاجتماعات الدولية جدواها في عملية تلاقح الخبرات والتجارب. ومن الضروري أن تتوفر المعلومات حول العمل الجبري وأدوات مكافحة هذه الممارسة باللغات المحلية. وحيث هنالك العدد العديد من الوكالات الدولية الضالعة في الأمر كل طبقاً لولايتها هنالك حاجة إلى توفير بيئة تعلم مشتركة بين الوكالات يمكن فيها تقاسم المعلومات بشأن الاستراتيجيات الفعالة على نطاق واسع.

٣٧٩. وفي جميع برامج الوقاية وإعادة التأهيل المنبثقة من المجتمع المحلي فإن المشاركة الفعالة من جانب الأهالي في التصميم والتنفيذ تساعد في الحرص على أن تستجيب التدخلات حقاً لاحتياجاتهم وأولوياتهم. ومن الضروري للاستراتيجيات أن تتجاوز أعراض العمل الجبري لكي تتصدى لأسبابه الدفينة، بما في ذلك التمييز المتأصل على أساس الانتماء الاجتماعي أو الجنسي إلى جانب الفقر والأمية والحرمان من الأرض ومواطن العجز في سوق العمل واستبعاد الفقراء من الخدمات المالية المنصفة ومن الحماية الاجتماعية. ومن ثم فإن تعزيز المركز الاجتماعي للضحايا الفعليين والمحتملين ركن أساسي في أي استراتيجية ترمي إلى القضاء على العمل الجبري.

٣٨٠. وليس من الملائم إتباع نهج موحد لمعالجة جميع مظاهر العمل الجبري والعمل سداداً لدين. ولا بد من أن تكون الغلبة دائماً لمصالح الضحايا. ويحتاج ضحايا الاستغلال الفاحش إلى تحريرهم فوراً وإعادة تأهيلهم كما يتعين مقاضاة من يستغلهم. ولا بد من تعزيز إنفاذ القوانين بحيث تضمن مصداقية العقوبات المفروضة على ممارسة العمل سداداً لدين ومصداقية احتكام الضحايا إليها. ولكن تحرير العمال من إسار الدين دون توفير الدعم الكافي المرافق لذلك قد يجعلهم في حالة أسوأ مما كانوا عليه. ولذلك فإن خطط إعادة التأهيل الشامل (بما في ذلك إعادة التأهيل النفساني) التي توضع بالتشاور مع المستفيدين منها لابد من أن تكون موجودة أولاً ثم تنفذ فوراً وبصورة فعالة.

٣٨١. غير أن الأشكال قصيرة الأجل للعمل سداداً لدين (تلك التي تنطوي مثلاً على سلف نقدية تسدد خلال مهلة معقولة من الزمن)، وكذلك برامج الوقاية، قد تستدعي مجموعة متكاملة من تدابير التمكين الاجتماعية والاقتصادية. حيث يمكن لهذه التدابير أن تنهض بالناس إلى النقطة التي يمكنهم عندها الاستفادة من الخطط الاعتيادية للحد من الفقر. واستهداف النساء في التدخلات التي يشملها المشروع، وخصوصاً في سياق جنوب آسيا، أمر ضروري ولكنه غير كاف، إذ من الواضح أكثر من أي وقت مضى ضرورة إشراك الرجال أيضاً عندئذ فقط يمكن معالجة قضايا المساواة بين الجنسين معالجة فعالة في السياق الأوسع داخل الأسرة وداخل المجتمع. والتجارب المماثلة المكتسبة من أنشطة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال والتي كانت ترمي إلى مكافحة الاتجار بالأطفال في مختلف الأقاليم قد بينت أيضاً أهمية النهج الذي يراعي المساواة بين الجنسين.

٣٨٢. وتبرز دروس هامة أيضاً بشأن دور التمويل بالغ الصغر في مكافحة ظاهرة العمل سداداً لدين. فقد يكون هذا النوع من التمويل مثلاً جزءاً قيماً في استراتيجية وقائية متكاملة ولكنه أقل ملاءمة لأولئك الواقعين في إسار الدين إذ

من المرجح أن يمتص أصحاب عملهم الفوائد المرجوة. ولذلك فإن الحد من الطلب على العمالة أسيرة الدين بين مستخدميها ينبغي أن يتضافر مع الجهود المبذولة لتمكين العمال من مقاومة الاستغلال. ومن الممكن لأصحاب العمل الذين يستخدمون العمالة أسيرة الدين أن يبذلوا جهوداً بناءة للحد من هذه الممارسة وذلك بتصميم ترتيبات تعاقدية بديلة وأماكن عمل وتكنولوجيات على درجة أعلى من الإنتاجية.

٣٨٣. وكثيراً ما يكون العمل الجبري متأصلاً في مشكلات مزمنة من حيث الفقر والإجحاف والتمييز. ويحتاج الأمر إلى الوقت من أجل التغلب على هذه المشكلات. فالمشاريع لوحدها عاجزة عن القضاء على العمل الجبري أو تحقيق النتائج بين عشية وضحاها. ولا يمكن تحقيق أثر حقيقي على نطاق واسع ما لم يتمكن الشركاء الوطنيون والدوليون من محاكاة نهج المشاريع وأنشطتها على نطاق أوسع. وأهم من كل ذلك أن تجربة منظمة العمل الدولية في مكافحة العمل الجبري على مستوى المجتمع المحلي تشهد مرة أخرى بقدرة الناس الذين يعيشون في دائرة الفقر على التصدي، عندما تتاح لهم الفرصة، لأسباب الظلم والصعوبات التي يواجهونها في حياتهم اليومية. فقد برهن ضحايا العمل الجبري في شتى بقاع العالم على طواعية تحملهم المحن التي أخضعوا لها وعلى قدرتهم على التطلع نحو مستقبل أفضل. وقد هب العديد منهم إلى بناء حياة جديدة لأنفسهم ولأسرهم. وهنا تتعلق أكبر الآمال على إمكانية وحتمية القضاء على العمل الجبري. فإذا تضافرت الجهود من جانب طائفة واسعة من الشركاء على المستويات الوطنية والدولية لدعم هؤلاء الناس يمكن عندئذ تحقيق تقدم فعلي وسريع في القضاء على العمل الجبري.

٢- خطة عمل مقترحة

٣٨٤. دعا التقرير العالمي الأول بشأن العمل الجبري إلى برنامج عمل دولي متضافر لمكافحة العمل الجبري واعتبر استئصاله مسؤولية عالمية مشتركة. وكان من الملائم أن تكون منظمة العمل الدولية في الطليعة ولكن النهوض ببرنامج فعّال لمكافحة الأشكال المعاصرة للعمل الجبري يتطلب التزاماً عالمياً قوياً من عدة منظمات داخل منظومة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة وكذلك من الهيئات الإقليمية ومن مصارف التنمية.

٣٨٥. وهذا التقرير العالمي الثاني يطرح إلى حد كبير نفس التحدي ولكن بأسلوب أكثر تركيزاً. إذ لدينا الآن فكرة أوضح عن حجم المجموعات المستهدفة وعن الخصائص والتكوين الجنسي والإثني للعمل الجبري في مختلف أقاليم العالم. والنداءات الرئيسية واضحة كل الوضوح، ألا وهي: أن نتصدى للعمل الجبري، وأن نستأصل جذور العمل الجبري الممتدة في أنماط التمييز والحرمان والفقر، وأن نتعرف إلى خصائص سوق العمل، بما في ذلك عدم كفاية اللوائح وضعف تفتيش العمل أو انعدامه، التي تيسر نمو الأشكال الجديدة من العمل الجبري، وأن نعتمد تشريعات واضحة تمكن جميع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال المعنية وكذلك الجمهور عموماً من فهم معالم العمل الجبري، وأن نوفر للمسؤولين عن إنفاذ القوانين القدرة والموارد الكفيلة بتنفيذ القوانين والسياسات ومعرفة المخالفين وملاحقتهم ومقاضاتهم ومعاقبتهم، وأن ننشيء برامج عمل محددة الزمن بمشاركة من وزارات العمل ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وغيرها من الشركاء الوطنيين والدوليين، وأن نوفر لهذه البرامج محددة الزمن دعاية واسعة من خلال وسائط الإعلام المحلية والوطنية. وعلى هذا النحو يتمكن العالم من التصدي جدياً للعمل الجبري على مر السنوات الأربع المقبلة. وبإمكاننا واقعياً أن نسعى إلى القضاء على جميع أشكال العمل الجبري بحلول عام ٢٠١٥ بإشراك الدوائر الأخرى في المنظومة الدولية والحكومات الوطنية في هذا المجهود.

٣٨٦. وعلى وجه العموم، فإن أعداد الناس الواقعين في حبائل العمل الجبري ليست من الكبر بحيث تجعل القضاء عليه حلماً بعيد المنال. والإقليم الآسيوي، الذي يضم أشكالاً متعددة من العمل الجبري، يمثل حقاً تحدياً خاصاً لا بد من إيلائه ما يستحق من أولوية. كما أن حماية الشعوب الأصلية والأقليات المستضعفة وكذلك الأطفال من العمل الجبري في أمريكا اللاتينية وغيرها من البقاع تستدعي أيضاً إصلاحات شاملة لها طابع اقتصادي واجتماعي وسياسي. ولا بد لبرامج الحد من الفقر من أن تأخذ شواغل العمل الجبري بصورة جادة وشاملة أكثر بكثير مما كان عليه الحال في الماضي. ومن شأن استئصال العمل الجبري أن يسهم بنصيب وافر حقاً في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية التي تقضي بتخفيض الفقر المدقع والجوع الكافر بمقدار النصف بحلول عام ٢٠١٥.

عناصر خطة عمل عالمية: قضايا عامة

الأهداف والمرامي الأساسية

٣٨٧. ينبغي أن تكون جميع الدول الأعضاء المعنية قد صممت ووضعت موضع التنفيذ برامج عمل محددة زمنياً من أجل استئصال العمل الجبري بحلول نهاية فترة السنوات الأربع ٢٠٠٥- ٢٠٠٨ لبلوغ هدف إزالة جميع أشكال العمل الجبري عالمياً بحلول عام ٢٠١٥.

تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري

٣٨٨. لقد آن الأوان، بعد النجاح الذي تحقق في العمل الرامي إلى القضاء على عمل الأطفال، لتوطيد العمل المتضافر من خلال إنشاء شراكات عالمية ومحلية. ويحتاج إنشاء تحالف عالمي فعّال لمكافحة العمل الجبري إلى مكونات مختلفة. وهي تشمل تحالفات بين منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وتحالفات مع الدوائر الأكاديمية ودوائر رسم السياسة وغيرها من منظمات المجتمع المدني، وتحالفات مع منظومة الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الدولية، وتحالفات مع وكالات التنمية الثنائية ومتعددة الأطراف. وبديهي أن طابع هذه التحالفات يختلف تبعاً للالتزامات التي تكون مختلف الوكالات والجهات الفاعلة مجهزة على أفضل وجه للاضطلاع بها. فالتحالف الذي أنشأته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لمكافحة الاتجار الأشخاص – وهو يجمع ما بين الاجتماعات التقنية واللقاءات السياسية رفيعة المستوى التي يشارك فيها الوزراء – يمكن أن يكون نموذجاً يحتذى.

٣٨٩. وبعد أن يناقش هذا التقرير في الدورة الثالثة والتسعين لمؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٥ ستعقد مشاورات تمهيدية لتمكين مختلف الشركاء المحتملين من تحديد مساهمة كل منهم في الكفاح العالمي للقضاء على العمل الجبري. وتيسيراً لمناقشة الخيارات وتحفيز الاستجابة الملائمة من المقترح أن يعقد في مقر منظمة العمل الدولية اجتماع دولي رفيع المستوى لإطلاق مبادرة متضافرة لمناهضة العمل الجبري في عام ٢٠٠٦. ولسوف يضم الاجتماع معاً الهيئات المكونة الثلاثية للمنظمة مع أهم الجهات الفاعلة والوكالات الوطنية والدولية التي لها أدوار هامة في مكافحة العمل الجبري. ولسوف يولي أهمية خاصة لدور المؤسسات المالية والإنمائية الدولية المعنية بالحد من الفقر لكي تنظر في إمكانية إسهام الالتزام باستئصال العمل الجبري في تلبية أهدافها للحد من الفقر. ويمكن أن يستتبع ذلك عقد اجتماعات إقليمية للتركيز على المظاهر المحددة للعمل الجبري في كل إقليم.

العمل الوطني: مبادئ ونهج عامة

خطط العمل والسياسات الوطنية

٣٩٠. إن البرامج الوطنية المحددة زمنياً، التي تشتمل على أهداف محددة تمتد لفترة محدودة، آلية مناسبة للتصدي لمشكلة مثل مشكلة العمل الجبري. بالإضافة إلى البرامج المحددة زمنياً فإن شواغل العمل الجبري ينبغي أن تندرج في طائفة من مختلف أطر السياسة العامة على المستوى الوطني . ويتعين أن تشمل هذه الهياكل على الأقل استراتيجيات وبرامج الحد من الفقر وسياسات سوق العمل والعمالة وسياسات الهجرة وسياسات وبرامج المساواة بين الجنسين. ومن المقترح إنشاء أفرقة مهمة بشأن العمل الجبري على الصعيد الوطني في أقرب فرصة ممكنة (بقيادة وزارات العمل ولكنها تشمل وزارات أخرى ملائمة)، بمشاركة من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وغيرها من الهيئات التي يمكنها أن تسهم في ذلك.

التشريعات والإنفاذ

٣٩١. لقد تأكدت طوال هذا التقرير الحاجة إلى تشريعات واضحة لمناهضة العمل الجبري تكون مشفوعة بأحكام محددة على نحو كاف ومترافقة بالعقوبات الملائمة وآليات الإنفاذ الفعالة. ومع أن اتفاقيتي العمل الجبري لمنظمة العمل الدولية تتمتعان الآن بتصديق شبه عالمي فإن ذلك لم يصحبه بعد في كل مكان وضع الأطر القانونية الجاهزة للاستعمال والتي تمكن الدول الأعضاء من التقدم بحزم وثبات لمجابهة الأنماط الجديدة والمتطورة من العمل الجبري.

٣٩٢. ولا بد من تكييف القوانين مع الظروف الوطنية. وفي حالات العمل الجبري والاتجار التي تدخل فيها الهجرة من بلدان المنشأ إلى بلدان المقصد فإن الأمر يستدعي أن تقوم كلتا مجموعتي البلدان بتنسيق بعض جوانب القوانين لديها وإجراءات إنفاذ هذه القوانين. وينبغي التوصل إلى مثل هذه الأطر القانونية من خلال التشاور والحوار، بمشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وأن تقوم على أسس راسخة من مبادئ حقوق الإنسان والقانون الدولي. ويتعين أن تنص على الآليات الملائمة من أجل التعرف على ضحايا العمل الجبري وتحريرهم وحمايتهم وإعادة تأهيلهم، وعلى عقوبات تتخذ ضد مرتكبي جريمة العمل الجبري، وعلى هياكل ملائمة وربما مبتكرة لإنفاذ القوانين (قد تشمل وحدات تفتيش متنقلة بل محاكم متنقلة عندما تقع معظم حوادث العمل الجبري في مناطق نائية). وينبغي أن تتناول التشريعات تعويض الضحايا كوسيلة لمكافحة العمل الجبري بحيث يكون حافزاً للضحايا على الإبلاغ عن ممارسات العمل الجبري ورادعاً بالنسبة لأولئك الذين يفرضون العمل الجبري.

٣٩٣. ويحتاج الأمر إلى توفير بناء القدرات لجميع الضالعين في إنفاذ القوانين، بما في ذلك المؤسسات التي تعمل على المستويات المحلية والأولية. وفي بعض الحالات قد يحتاج الأمر إلى اتفاقات ثنائية لمعالجة أنماط الهجرة التعسفية بصفة خاصة. وينبغي اتخاذ التدابير لتعزيز التنسيق بين الوكالات وبين وزارات العمل والعدل ودوائر تفتيش العمل والسلطات المسؤولة عن الملاحقة القانونية لجنايات العمل الجبري. ومن الممكن كأداة أولية الاستفادة من المبادئ التوجيهية التي وضعتها المنظمة أولاً عن إنفاذ القوانين.[٢٩] ومن الواضح أن الحاجة تدعو الآن إلى تكثيف هذا النوع من العمل وذلك بالتعاون الوثيق مع الوكالات الأخرى المعنية في منظومة الأمم المتحدة.

برامج إعادة التأهيل

٣٩٤. تقع على عاتق البلدان مسؤولية واضحة وعاجلة لوضع برامج إعادة تأهيل شاملة موضع التنفيذ تكون مكيفة مع الاحتياجات الخاصة للرجال والنساء والفتيان والفتيات ضحايا العمل الجبري . وتبين التجربة أن إنقاذ وتحرير العاملين جبراً دون توفر الدعم الملائم من إعادة التأهيل قد يضع هؤلاء العمال في وضع أخطر مما كان عليه وقد يؤدي إلى الوقوع ثانية في براثن العمل الجبري أو ما هو أسوأ من ذلك. وينبغي تصميم محتوى هذه البرامج بالتشاور كلما أمكن مع الفئات التي ينتظر أن تستفيد منها. وينبغي أن يكون النهج الشامل لهذه البرامج هو تمكين الضحايا اجتماعياً واقتصادياً لبناء حياتهم من جديد وكسب معيشة آمنة في ظروف من الحرية والكرامة. وقد يسهم في برامج إعادة التأهيل عدد من مختلف الشركاء على أساس من التنسيق الوثيق يساهم كل منهم بما لديه من دراية وموارد.

المسائل الموضوعية والأولويات حسب الإقليم

٣٩٥. لا مناص من أن تتفاوت أولويات العمل بحسب الإقليم الجغرافي تبعاً للخصائص الرئيسية للعمل الجبري. وقد سبق أن حدد التقرير العالمي الأول عن العمل الجبري بعض الأولويات، ومنها: التصدي للعمل الجبري من خلال التنمية الريفية، والعمل الجبري والاتجار، والعمل في الخدمة المنزلية، والحاجة إلى برنامج خاص لمناهضة العمل سداداً لدين في جنوب آسيا. ويجري العمل على قدم وساق بشأن غالبية هذه المواضيع.

٣٩٦. وثمة حاجة في جميع البلدان النامية إلى تعزيز العمل بشأن صلات الترابط القائمة بين الفقر والتمييز والعمل الجبري. وحيث يكون استمرار ممارسة العمل الجبري مرتبطاً بالأعراف والمعتقدات من الضروري إشراك السلطات السياسية التقليدية وكذلك السلطات الدينية في إجراءات مكافحة العمل الجبري.

٣٩٧. وفي أفريقيا أثبت العمل الرائد في بلدان مثل النيجر أهمية العمل مع السلطات التقليدية لمعالجة موروث ثقافي يرجع إلى عهد الرق. وقد ساعدت مشاركة الزعماء التقليديين في هذا البلد في تمهيد السبيل لتشريعات دقيقة لمكافحة العمل الجبري. ومثل هذه النماذج هامة في شتى أنحاء أفريقيا، وربما على وجه الخصوص تلك المناطق التي ما زال فيها رواسب ممارسات الرق والممارسات الشبيهة بالرق. ومن الشروط الضرورية المسبقة للعمل الفعال في مواجهة أنماط كثيراً ما تكون معقدة من أنماط العمل الجبري في القارة الأفريقية، شرط إشراك هياكل الزعامة التقليدية في صياغة خطط العمل والتشريعات الجديدة.

٣٩٨. وفي جنوب آسيا تحتاج إجراءات مكافحة نظم العمل سداداً لدين إلى أن تحظى بأولوية أعلى مما كان عليه الحال من جانب الحكومات الوطنية وكذلك من جانب الهيئات المهتمة بالتنمية والأطراف المانحة. وقد ألقت برامج البحوث المبتكرة الكثير من الضوء على طبيعة وأسباب المشكلة والقطاعات الضالعة فيها والاستراتيجيات اللازمة للعمل الفعال في مكافحة العمل سداداً لدين. وقد أصبح من الواضح أنه لا يمكن القضاء على العمل سداداً لدين في آسيا إلا من خلال مزيج حصيف من إنفاذ القوانين وتوفير أسواق أكثر إنصافاً من حيث الأراضي والعمل وتنظيم المجتمعات المحلية وتمكينها من زمام الأمور وتحسين إمكانية وصول أفقر الناس إلى مصادر الائتمان وغيرها من الخدمات المالية. وقد أمكن بما لا يقبل الجدل إثبات العلاقة بين أنظمة العمل سداداً لدين والفقر المدقع مما يوحي بأن الأسر الفقيرة والمستضعفة لا يمكن لها أن تأمل واقعياً الخلاص من شرك الفقر ما دامت نظم العمل سداداً لدين باقية. وعندما تطال هذه الممارسة بضعة ملايين من الناس فإن من الواجب اقتصادياً وأخلاقياً على وكالات التنمية التي ترسم استراتيجياتها على أساس استهداف الفقر واستئصال شأفة الفقر المدقع أن تخص بأولوية الاهتمام نظم العمل سداداً لدين هذه من جانب الحكومة على جميع المستويات.

٣٩٩. وفي أمريكا اللاتينية أيدت البحوث التي أجرتها المنظمة مؤخراً المفاهيم التي تكونت سابقاً من أن الشعوب الأصلية تتأثر بصفة خاصة بأوضاع العمل الجبري ولا سيّما في المناطق النائية. وجرياً على المبادئ الواردة في اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)، المصدقة

[29] أنظر:
ILO: *Human trafficking and forced labour exploitation*, op. cit.

على نطاق واسع في هذا الإقليم، فإن ذلك لا يقتصر على المشاركة الكاملة من جانب المنظمات الممثلة للشعوب الأصلية في السياسات وخطط العمل الموجهة لمكافحة العمل الجبري وإنما يستدعي أيضاً استهداف برامج الحد من الفقر وموارد هذه البرامج في المناطق التي ثبت فيها على نطاق واسع وجود ممارسة العمل الجبري. وفي الحالات التي يهاجر فيها أفراد الشعوب الأصلية من مجتمعاتهم المحلية إلى مناطق أخرى يمارس فيها العمل الجبري فإن هذه البرامج يمكن أن تستهدف مناطق المنشأ ومواطن المقصد على السواء. وينبغي لهذه البرامج أن تعزز قدرة الشعوب الأصلية على التفاوض من أجل تحسين شروط التوظيف والنقل وكذلك تحسين ظروف المعيشة والعمل والسعي إلى تفتيش هذه الظروف على نحو فعّال في الأماكن المقصودة. وينبغي بالتنسيق مع منظمة العمل الدولية، تكثيف العمل الجاري الذي تقوم به المؤسسات المالية الدولية التي تولي اهتماماً متزايداً إلى مسألة الحد من الفقر وتشجيع التنمية لدى الشعوب الأصلية في برامجها الشاملة لتقديم القروض.

العمل الجبري والهجرة والاتجار

٤٠٠. هنالك الآن عدة خطط عمل دولية وإقليمية ووطنية لمكافحة الاتجار. والغرض الرئيسي لهذا التقرير هو معرفة كيف يمكن - تبعاً للنهج الذي اعتمده فريق خبراء الاتحاد الأوروبي بشأن الاتجار بالأشخاص وغيره - تعزيز قيمة العمل العالمي لمكافحة الاتجار بالتصدي لهذه الممارسة من زاوية العمل الجبري.

٤٠١. ويبدو أن التدابير الوطنية لمكافحة الاتجار هي أشمل ما تكون عندما تشارك وزارات العمل والمؤسسات العمالية في وضع القوانين والسياسات المناهضة للاتجار وعندما تنشأ أفرقة المهمة المشتركة بين الوكالات لتنسيق التدابير المتخذة لمكافحة الاتجار. وقد يسر ذلك إتباع نهج متوازن ومتكامل يجمع بين إنفاذ القوانين والتعرف إلى الضحايا وحمايتهم وتدابير الوقاية وإعادة التأهيل. وينبغي لخطة العمل أن تواصل التأكيد على الأبعاد العمالية للاتجار بالحرص أولاً على أن تعير القوانين والسياسات الوطنية في هذا الشأن كل الاهتمام إلى عواقب العمل الجبري، والحرص ثانياً على أن تضمن جهود بناء قدرات المؤسسات الوطنية مشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ومحاكم العمل ودوائر تفتيش العمل ووكالات التوظيف بالإضافة إلى دوائر الشرطة وغيرها من الوكالات المسؤولة عن تطبيق العدالة الجنائية.

٤٠٢. وإثر دخول بروتوكول الاتجار حيز النفاذ والتصديق عليه على نطاق واسع بدأت عملية هامة لإصلاح القوانين في العديد من البلدان الآن. وينبغي لجميع البلدان أن تدرج في قوانينها الجنائية أحكاماً تحظر الاتجار وما يتبعه من عمل جبري. وعندما تفعل ذلك عليها أن تضمن تعديل قوانين الهجرة وغيرها من القوانين الإدارية تبعاً لذلك، وأن تحرص على مشاركة خبراء قانون العمل والخبراء في مجال الهجرة في عملية الصياغة. كما يتعين أن يتبع عملية اعتماد قوانين جديدة لمناهضة الاتجار برامج تدريب مكثفة. علاوة على ذلك، فإن من الشروط الأساسية لفعالية تطبيق هذه القوانين إنشاء آليات حماية لتشجيع الضحايا على التعاون في هذا الشأن.

٤٠٣. وكان محور التركيز منصباً حتى الآن إلى حد كبير على بلدان منشأ الاتجار التي ينتظر منها أن تتحمل عبء التدابير لمكافحة الاتجار. وهنالك حاجة إلى زيادة الوعي بتأثير الطلب على الاتجار في بلدان المقصد الصناعية. وأخيراً فإن تزايد حدوث استغلال العمل الجبري بين المهاجرين غير النظاميين في بلدان المقصد يشير إلى الضرورة الملحة إلى تحسين إدارة الهجرة وزيادة ترشيدها. ومن أحد الحلول في هذا الشأن اتفاقات الهجرة الثنائية. وفي عام ٢٠٠٤، توصل مؤتمر العمل الدولي إلى توافق في الآراء حول الحاجة إلى وضع إطار متعدد الأطراف لتحسين إدارة الهجرة[30]. و تحتاج بلدان المنشأ إلى تعزيز قدرتها على التفاوض بشأن هذه الاتفاقات. وتشمل التدابير الوقائية الأخرى نظم معلومات سوق العمل التي توفر المعلومات عن فرص العمالة في الخارج وكذلك تحسين رصد وكالات التوظيف العامة والخاصة على حد سواء.

الاحتياجات من البحوث: التماس مشاركة الدوائر الأكاديمية

٤٠٤. إن الجامعات ومؤسسات البحوث ورسم السياسة جهات فاعلة رئيسية في تحسين قاعدة المعارف بشأن العمل الجبري. وعلى صعيد العالم لم تفض بحوثنا بشأن وضع تقدير عالمي إلا إلى العثور على قلة قليلة من الكتب والأطروحات والمقالات الجدية حول الموضوع. وبالنسبة للعمل سداداً لدين في آسيا مثلاً يبدو أن قاعدة المعلومات كانت أوفر في الثمانينات مما هي عليه بعد ٢٠ سنة من الزمن.

٤٠٥. وهنالك اليوم حاجة وفرصة أمام مراكز العلم الكبرى لاستحداث برامج أو مناهج حول الموضوع، بالتعاون مع منظمة العمل الدولية. وقد يكون هذا مجالاً طبيعياً للاهتمام بالنسبة لمراكز حقوق الإنسان في الجامعات في شتى أنحاء العالم. وقد يكون جانباً من جوانب الدراسات الجنسانية والإثنية أو الدراسات العمالية أو الدراسات الإنمائية أو غيرها من الدراسات مع التركيز على الاشتراك بين التخصصات. ويمكن تشجيع المعاهد القليلة القائمة التي تركز على موضوع الرق، بحيث توسع نطاق عملها ليشمل الأشكال المعاصرة من العمل الجبري.

٤٠٦. ومن غير الممكن في هذا المقام الدخول في تفاصيل مجمل نطاق المجالات المحتملة لبحوث رسم السياسة الرامية إلى اقتراح الحلول العملية. ومع ذلك لا بد من إيلاء بعض الأولوية للقضايا الصعبة حيث لا يوجد توافق في الآراء حول ما إذا كانت الممارسات الجارية تشكل عملاً جبرياً أم لا وحيث لا بد من قاعدة معارف صلبة من أجل اقتراح الحلول. ومن أمثلة ذلك جوانب العمل الجبري للعمل في السجون. وقد أوصت مشاورة تقنية قامت بها المنظمة بإقامة برنامج بحوث حول القضية العامة للعمل الجبري في السجون، يتناول جوانب من قبيل: حجم العمل في السجون وتأثير مختلف أنواع العمل على حسن معيشة السجناء ومهاراتهم والمعنى الواقعي لمفهوم القبول ونظام العمل الفعلي في السجون والعناصر التي تدخل في إطار نموذج عادل ومقبول للعمل في السجون.

إجراءات محددة تقوم بها منظمة العمل الدولية

٤٠٧. اتخذ مجلس الإدارة خطوة حازمة في عام ٢٠٠١ عندما أنشأ برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري وذلك لتحقيق زيادة في التماسك داخلياً وفي إطلالة أنشطة

[30] *استنتاجات بشأن نهج عادل للعمال المهاجرين في اقتصاد عالمي*، في: مكتب العمل الدولي: *محضر الأعمال المؤقت* رقم ٢٢، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، جنيف، ٢٠٠٤.

منظمة العمل الدولية خارجياً. وقد آن الأوان لزيادة التركيز على الأنشطة المناهضة للعمل الجبري وذلك داخل المكتب وداخل المنظمة بحيث يكون لمنظمة العمل الدولية تأثير حاسم وظاهر للعيان على هذه المشكلة ذات الأبعاد العالمية حقاً. وكما يبين هذا التقرير فإن أسس البناء باتت موجودة.

العمل الجبري والفقر والعولمة العادلة

٤٠٨. غني عن القول أن لا مكان للعمل الجبري في عولمة عادلة. والتصدي لجوانب العمل الجبري المعاصر المرتبطة بالعولمة قد يكون وسيلة ملموسة للمساهمة في عولمة أكثر عدلاً. وهنالك ضرورة لمعرفة الخطوات المحددة الواجب اتخاذها من جانب مختلف بلدان اقتصاد السوق والاقتصاد الانتقالي والبلدان النامية بغية التغلب على مشكلات العمل الجبري التي قد ترتبط بالعولمة. وبإمكان خطة عمل منظمة العمل الدولية تعريف المرامي المحددة لكل سنة من فترة السنوات الأربع المقبلة.

٤٠٩. ومن الممكن إتباع استراتيجية مماثلة بالنسبة للمرامي الأبعد أجلاً في إطار الأهداف الإنمائية للألفية حتى عام ٢٠١٥. وبإمكان خطة العمل تعريف المرامي المتدرجة بغية القضاء على مشكلات العمل الجبري والعمل سداداً لدين المرتبطة بالفقر والتمييز المتأصلين في هيكل المجتمع وذلك لفترات ثنائية أو ثلاثية السنوات حتى عام ٢٠١٥.

دور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

٤١٠. إن العمل على تكثيف مشاركة الشركاء الاجتماعيين في الإجراءات المتخذة لمكافحة العمل الجبري أولوية واضحة. وهي تتطلب جهوداً متضافرة مدعومة باستثمارات وموارد هادفة. ولدى أصحاب العمل والمنظمات الممثلة لهم مصلحة واضحة جداً من حيث السمعة الطيبة في الحرص على أن تكون سلاسل التوريد لديهم خالية من العمل الجبري. ولم يحظ العمل الجبري حتى الآن بقدر كاف من الاهتمام في سياق الحركة المتعاظمة للنهوض بممارسات مسؤولة اجتماعياً في مجال الأعمال. وبإمكان منظمات أصحاب العمل وضع برامج عمل محددة زمنياً خاصة بها على امتداد الفترة المشار إليها. وبإمكان هذه المنظمات أيضاً - ولا سيّما تلك الضالعة في قطاعات متصلة بالاتجار مثل النقل والسياحة والترفيه - ترويج مدونات قواعد السلوك لدى أعضائها لضمان الرقابة اليقظة تجنباً لحدوث أي ممارسة من ممارسات العمل الجبري أو الاتجار بالمهاجرين في مجالات أعمالها. وبإمكانها أيضاً أن تسعى إلى التأثير على سلوك أصحاب العمل غير الأعضاء فيها وذلك بتطوير وتعميم الممارسات الحسنة فيما يتعلق بالترتيبات التعاقدية للأيدي العاملة وغيرها من الترتيبات.

٤١١. ولا بد من زيادة تعزيز قدرة الشركاء الاجتماعيين على الوصول إلى العمال في الاقتصاد غير المنظم حيث يمارس قدر لا بأس به من العمل الجبري المعاصر. وتمكين مواقف هؤلاء العمال من خلال ارتباطهم مع غيرهم قد يكون وسيلة هامة لتمكينهم من تجنب الوقوع في أوضاع العمل الجبري. ومن المتعذر في كثير من الأحيان على هؤلاء العمال الانضمام إلى نقابة رسمية وذلك بحكم الطبيعة الهشة أو غير ذلك من خصائص استخدامهم. ولكن المسؤولين والأعضاء في نقابات العمال يمكنهم وضع درايتهم النقابية في تصرف رابطات أو تجمعات بعض فئات العمال في القطاع غير المنظم - كالعاملين في خدمة المنازل أو العمال المهاجرين - وتيسير وصولهم إلى منتديات الحوار الاجتماعي الرسمية. ويتعين توسيع نطاق آليات الانتصاف المتاحة للعمال المهاجرين من ذوي الوثائق لكي تشمل أيضاً العمال المهاجرين بدون وثائق وذلك من خلال النشاط النقابي. وبإمكان النقابات أيضاً أن ترسم خططاً محددة الزمن في هذا الصدد، بتركيز أنشطتها مثلاً على قطاع اقتصادي محدد في كل سنة حتى عام ٢٠٠٨.

جمع البيانات بخصوص العمل الجبري

٤١٢. إن التقدير العالمي ما هو إلا بداية. وتبين منهجيته المبتكرة ما يمكن تحقيقه في فترة قصيرة جداً من الزمن من أجل الشروع في التصدي للأبعاد العالمية للعمل الجبري. ويكمن التحدي الحقيقي في وضع إحصاءات موثوق بها عن العمل الجبري على المستوى الوطني مما يوفر معالم مرجعية يمكن بناء عليها قياس التقدم المحرز على مر الزمن. ومن أولويات المنظمة توفير التدريب وبناء القدرات بشأن المنهجيات والتقنيات التي يمكن تطبيقها لهذه الغاية. وقد تبدأ الجهود مع تلك الدول التي أدركت خطورة انتشار العمل الجبري لديها وقطعت على نفسها عهداً بأن تنهض لمكافحته. ومن الممكن البدء في عام ٢٠٠٦ انطلاقاً من بلدان مختارة من الاقتصادات الصناعية والنامية والانتقالية.

٤١٣. وبناء على العمل الذي تحقق حتى الآن تستطيع المنظمة أيضاً أن تمضي في استحداث نهج مبتكرة للقيام ببحوث نوعية وببحوث عملية، بالمشاركة مع الدوائر الأكاديمية، وذلك لتعميق فهم مختلف جوانب العمل الجبري المعاصر وأسبابه وعواقبه وأفضل الطرق للتغلب عليه.

مشاريع عملية

٤١٤. إن دور المنظمة هو المساعدة، من خلال مشاريع عملية بالتعاون مع الشركاء الوطنيين، على وضع طرائق ونهج فعالة من أجل استئصال مختلف أشكال العمل الجبري. وبعدئذ يمكن تكييف هذه الأساليب وتطبيقها على نطاق أوسع بكثير من جانب الحكومات والشركاء الاجتماعيين والمنظمات غير الحكومية ووكالات التنمية وغيرها. وسوف تشتمل "نماذج" التدخلات هذه على مكونات مختلفة مترابطة تتناول في بداية السلسلة مسائل رسم السياسة والمسائل القانونية وتطوير قدرات المؤسسات الرئيسية الضالعة في التصدي للمشكلة وبرامج الوقاية وإعادة التأهيل الميدانية لصالح ضحايا العمل الجبري. ولدى المنظمة رصيد لا بأس به في المجالات المتعلقة بالعمالة من حيث التدريب على المهارات المهنية وخلق العمالة وملء الشواغر وتطوير التمويل بالغ الصغر والمنشآت بالغة الصغر كوسيلة للوقاية وإعادة التأهيل على حد سواء. والحماية الاجتماعية مجال آخر من المجالات التي تتمتع فيها المنظمة بميزة نسبية واضحة على غيرها. ويحتاج الأمر أيضاً إلى وضع واختبار آليات مبتكرة لتفتيش العمل والرصد في قطاعات الاقتصاد التي هي عرضة لممارسات العمل الجبري وذلك بناء على الخبرة المكتسبة لدى وضع النهج الجديدة للرصد في مجال عمل الأطفال.

٤١٥. وسوف يتركز الاهتمام بصورة خاصة على الاعتناء بتوثيق جميع التجارب والعمل على إنتاج طائفة من الأدوات والمبادئ التوجيهية والمواد الميسورة الاستعمال في مجموعة من الأشكال والوسائط التي يمكن للشركاء استخدامها على نطاق واسع.

٤١٦. وتمشياً مع التحليل الوارد في هذا التقرير فإن المشاريع العملية المتكاملة سوف تتمحور حول الموضوعين الرئيسيين التاليين.

العمل الجبري والفقر والتمييز في البلدان النامية

٤١٧. سوف يصار إلى وضع مشاريع إقليمية ووطنية على السواء يركز بعضها على الشواغل الموضوعية. وستولى الأولوية إلى البلدان أو مجموعات البلدان التي تعتمد التشريعات الملائمة وبرامج العمل المحددة زمنياً في المستقبل القريب. كما ستولى الأولوية إلى الدول الأعضاء القادرة على وضع برامج عمل في ولايات أو مقاطعات محددة عرفت بوجود ممارسات خطيرة من العمل الجبري فيها. وينبغي تشجيع الحكومات على إشراك الشركاء الاجتماعيين فضلاً عن السلطات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني. وينبغي أن تتضمن هذه المشاريع مكونات ميدانية لتطوير وعرض الممارسات الحسنة في مجال مكافحة العمل الجبري فضلاً عن الإرشاد السياسي الذي تسترشد به الاستراتيجيات الوطنية الأوسع بهدف الحد من الفقر والنهوض بحقوق الإنسان والإدارة السديدة.

٤١٨. ومن المقترح إقامة مشروعين من هذه المشاريع على الأقل في كل سنة على امتداد الفترة ٢٠٠٥ – ٢٠٠٨، على أن توزع قدر الإمكان بالتساوي بين الأقاليم النامية وبناء على التجارب الناجحة حتى ذلك الحين. ولسوف يستدعي الأمر استمرار توسيع العمل على مكافحة أنظمة العمل الجبري في جنوب آسيا مثلاً. كما سيحتاج الأمر إلى مزيد من التدخلات في إطار المشاريع على المستوى المحلي ومستوى المقاطعة مع التركيز أحياناً على قطاعات اقتصادية محددة مثل مطاحن الأرز أو قمائن الطوب وبمشاركة من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والوكالات على مستوى القاعدة وكذلك مع السلطات المحلية. وستحتاج مثل هذه المبادرات المحلية أو على مستوى الولاية إلى أن تكملها أنشطة أعلى مرتبة على المستوى الوطني مع التركيز على بناء القدرات لدى وكالات إنفاذ القوانين والهيئة القضائية وغيرها من المؤسسات الحكومية المعنية.

٤١٩. وفي أفريقيا هنالك مجال وضرورة لوضع برنامج إقليمي في البلدان التي ما زالت فيها رواسب من ممارسة الرق والتي ما زالت الأسر المنحدرة من الرقيق فيها تعاني من المشاكل. ولا بد من تركيز الاهتمام على إذكاء الوعي على مستوى المجتمع عموماً وعلى اتخاذ تدابير عملية لضمان حصول المجموعات المستضعفة على فرص متكافئة للوصول إلى حيازة الأرض وغير ذلك من الممتلكات لسد احتياجات الكفاف.

٤٢٠. وفي أمريكا اللاتينية وحيث من الممكن أولاً وضع برامج عملية على المستوى الوطني تستهدف ضحايا العمل الجبري في صفوف الشعوب الأصلية (وفي ولايات محددة يتمركز فيها ضحايا العمل الجبري من هذه الشعوب) هنالك أيضاً مجال لبرنامج أوسع للتعاون الإقليمي يمكن كل بلد من البلدان من أن يستخلص الدروس عن أفضل الممارسات. ومن الممكن تدريجياً وضع مختلف البرامج الإقليمية ودون الإقليمية على امتداد فترة السنوات الأربع. ويمكن أن يركز أحد هذه البرامج على المكسيك وأمريكا الوسطى، وأن يركز آخر على البلدان الأندية التي تضم نسبة كبيرة من السكان الأصليين، وأن يركز برنامج ثالث على بلدان حوض الأمازون حيث تؤثر ممارسات العمل الجبري الخطيرة بصفة خاصة على الشعوب الأصلية المعزولة.

العمل الجبري والهجرة والاتجار

٤٢١. ينبغي أن ينصب اهتمام برامج المنظمة في هذا المجال على الانطلاق من خطط العمل الوطنية والإقليمية لمكافحة الاتجار بالأشخاص والحرص على التصدي للمشكلة في سياق هجرة العمالة. وكما هو الحال في الجيل الأول من مشاريع برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري فإن هذه البرامج ينبغي أن تجمع معاً الجهات الفاعلة في سوق العمل من بلدان المنشأ وبلدان المقصد على حد سواء وذلك بهدف الاستجابة إلى ضغوط الهجرة من بلدان المنشأ وتوجيه تدفق العمال نحو القطاعات التي تشكو من نقص في الأيدي العاملة في بلدان المقصد.

٤٢٢. وسوف تسعى هذه البرامج إلى إدماج عدة مكونات تشمل إذكاء الوعي والإصلاح التشريعي وإسداء المشورة في رسم السياسة وبناء قدرات مؤسسات أسواق العمل وسلطات إنفاذ القوانين وتدابير إعادة التأهيل القائمة على العمالة. وفي البرامج الجارية حالياً تعاونت المنظمة مع الهيئات المكونة لتحسين إدارة الهجرة ورصد عمليات التوظيف من أجل العمل في الخارج وإذكاء الوعي. وإلى جانب استمرار هذا العمل سوف يزداد التأكيد على ربط برامج مناهضة الاتجار باستراتيجيات الحد من الفقر وعلى إدارة البيانات الوطنية المتعلقة بالاتجار. كما سيزداد الاهتمام بعمليات منع الاتجار والعمل على إعادة إدماج الكبار من الضحايا من خلال التدريب على المهارات وخطط التمويل بالغ الصغر وخطط ملء شواغر العمل اعتماداً على الدراية المتوفرة لدى مختلف الإدارات في منظمة العمل الدولية.

٤٢٣. وبالنسبة للفترة ٢٠٠٥ – ٢٠٠٨ سوف تولى الأولوية إلى البرامج في بلدان آسيا وأفريقيا وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى حيث بينت البحوث ارتفاع معدل الاتجار وحيث هنالك القدر الكافي من الإرادة السياسية للتغلب على المشكلة. وسوف يجري أثناء هذه الفترة دعم البرامج دون الإقليمية الجارية. ومن المقترح أن تشمل البرامج مزيداً من بلدان المنشأ والمرور والمقصد استجابة إلى الطلبات الواردة من الدول الأعضاء.

أنشطة خاصة بشأن العمل في السجون وغير ذلك من العمل الجبري الذي تفرضه الدولة

٤٢٤. سوف يجري وضع وتنفيذ أنشطة خاصة بالعمل في السجون وغير ذلك من العمل الجبري الذي تفرضه الدولة، في ضوء الطابع الخاص للمشاكل القائمة وأي مشاكل جديدة قد تبرز في السنوات المقبلة.

٤٢٥. وفيما يتعلق بالعمل الجبري في السجون ينبغي إجراء المزيد من البحوث، كما أشير آنفاً، وذلك لتحسين فهم القضايا المعنية. ولسوف تشمل الأنشطة إسداء المشورة في مجال القانون والسياسة العامة (وخصوصاً بالنسبة للبلدان النامية)، ووضع مبادئ توجيهية جديدة لمعايير العمل الدنيا في السجون كمساهمة في العملية الأوسع لوضع قواعد دولية بشأن السجون، وتوفير التدريب لهيئة إدارة السجن وغيرها من المسؤولين الحكوميين، وتشجيع تطبيق قانون العمل على السجون.

٤٢٦. وفيما يتعلق بالعمل الجبري الذي تفرضه الدولة فإن الهدف هو العمل مع الدول الأعضاء الراغبة في ذلك من أجل التغلب على المشاكل التي طال عهدها في هذا المجال. ومن المرجح أن تشتمل الأنشطة على إصلاحات تشريعية وعلى تقديم المشورة في مجال رسم السياسة، وبرامج التوعية وإذكاء الوعي، وبناء القدرات المؤسسية، وإقامة آليات انتصاف موثوقة وفعّالة في متناول الضحايا، وإقامة مشاريع رائدة للتدليل على نجاعة بدائل استخدام العمل

الجبري والعمل على إعادة الإدماج الاقتصادي والاجتماعي للعمال الجبريين سابقاً.

■

٤٢٧. حققت إجراءات منظمة العمل الدولية الرامية إلى مكافحة العمل الجبري زخماً مطرداً على امتداد السنوات الأربع الماضية. وقد تجلى ذلك في زيادة الوعي العالمي بالمشكلة وتزايد العزم لدى الدول الأعضاء على مواجهتها. ولا بد الآن من إقامة تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري، تدعمه الموارد الكافية وتقوده منظمة العمل الدولية كيما يصبح هذا الانتهاك الفاضح لحقوق النساء والرجال والفتيات والفتيان في جميع أرجاء العالم، من صفحات التاريخ المطوية إلى غير رجعة.