وضع حد لعمل الأطفال: هدف في المتناول

تقريـــر المديـــر العـــام

وضع حد لعمل الأطفال: هدف في المتناول

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

مؤتمـر العمـــل الدولـــي
الدورة ٩٥، ٢٠٠٦

التقرير الأول (باء)

مكتب العمـل الدولـي
جنيف

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

ISBN 92–2–616603-X
ISSN 0252–7022

الطبعة الأولى ٢٠٠٦

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

المحتويات

ديباجة vii

ملخص تنفيذي xi

مقدمة 1

الجزء الأول: تحقيق التقدم في مكافحة عمل الأطفال 5

الاتجاهات التي يشهدها عمل الأطفال 5

المنهجية والبيانات الضمنية 5

التعاريف 5

النتائج الرئيسية 7

ملخص 8

الإجراءات على الصعيد الوطني 10

التقدم على المستوى الوطني 10

التقدم المحرز في تصديق وتنفيذ المعايير 15

الدور المركزي لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال 18

بلوغ العتبة الحاسمة في القضاء على عمل الأطفال 20

المجتمع ذو التوازن القائم على مستوى مرتفع من عمل الأطفال 20

نحو مجتمع ذي توازن قائم على مستوى منخفض من عمل الأطفال 21

تحذير 22

المبادئ والمفاهيم الإرشادية ١

إطار سياسي شامل 23

تنامي توافق الآراء العالمي 23

أنماط عمل الأطفال التي يحظرها القانون الدولي 23

فهم أكبر للأسباب المؤدية إلى عمل الأطفال 24

الأطر الاستراتيجية لتوجيه عملية الرد 24

أثر عدم الاستقرار 25

الجزء الثاني: نشاط منظمة العمل الدولية لمكافحة عمل الأطفال 27

نشاط منظمة العمل الدولية بشأن عمل الأطفال منذ ٢٠٠٢: تطورات وتأملات 27

تعزيز البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال 27

التعميم عبر برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية 45

الخلاصة *48*

الجزء الثالث: التحديات العالمية **51**

التعميم *51*

الدواعي والمتطلبات 51

الأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجيات الحد من الفقر 53

استراتيجيات الحد من الفقر 54

عمل الأطفال والتعليم للجميع 55

فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز 58

عمالة الشباب 59

عمل الأطفال ومستقبل أفريقيا *62*

أفريقيا في خطر 62

فرصة لأفريقيا 62

تحديد مداخل في إطار متابعة مؤتمر قمة بلدان مجموعة الثمانية 62

دور البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال 63

تعزيز الحركة العالمية *65*

دعامة أساسية للعمل 65

تعريف الحركة العالمية 65

مجموعة متنامية من الفعاليات العالمية 65

مشاركة منظمات حكومية دولية أخرى 70

مجتمع المانحين 71

المنظمات غير الحكومية 72

التحالفات القطاعية: استعراض للفترة ١٩٩٥ - ٢٠٠٥ 73

وسائط الإعلام ومجتمع البحث 74

ربط توفير التعليم للجميع بالقضاء على عمل الأطفال 74

مشاركة الأطفال 75

نقاشات عمل الأطفال على الصعيد العالمي 77

حركة عالمية أقوى لكنها مجزأة 77

الجزء الرابع: نحو خطة عمل عالمية **79**

خطة العمل المقترحة *79*

الهدف والغايات العالمية *81*

إجراءات محددة لمنظمة العمل الدولية *82*

دعم الاستجابات الوطنية لعمل الأطفال 82

تعميق الحركة العالمية وتقويتها 83

تعزيز إدماج عمل الأطفال ضمن الأولويات الشاملة لمنظمة العمل الدولية 84

خلاصة *86*

ديباجة

لا تزال مكافحة عمل الأطفال على الصعيد العالمي تطرح تحدياً هائلاً، ولكنّ هذا التقرير العالمي يبيّن أنّ الفرج على الأبواب. فقد بدأنا نشاهد انخفاضاً مشجعاً في عمل الأطفال- وبخاصة أسوأ أشكاله- في العديد من مناطق العالم. ونحن نعلم الآن أنّه في مقدورنا، بفضل العزيمة السياسية والموارد والخيارات السياسية الصحيحة، وضع حد نهائي لهذا البلاء الذي يلمّ بحياة الكثير من الأسر في جميع أرجاء العالم.

لقد وفرّت منظمة العمل الدولية، قبل أربع سنوات، مجموعة من الإحصاءات التي مكّنتنا من تقييم حجم المشكلة بشكل موثوق. واستناداً إلى المنهجية ذاتها، تبيّن الإحصاءات الواردة في هذا التقرير الآن بأنّ عملنا الجماعي بدأ يؤتي ثماره. فقد انخفض عدد الأطفال العمال، على الصعيد العالمي، بنسبة ١١ في المائة خلال السنوات الأربع الماضية. والجدير بالذكر أنّ حدوث الانخفاض الأشد في أشكال العمل الخطرة التي يؤديها الأطفال ينطوي على دلالة خاصة: فكلّما زادت درجة خطر العمل ودرجة استضعاف الأطفال العمال زادت سرعة الانخفاض. وانخفض عدد الأطفال الذين يؤدون أعمالاً خطرة، بنسبة ٢٦ في المائة إجمالاً وبنسبة ٣٣ في المائة فيما يخص المجموعة العمرية ٥-١٤ سنة.

كيف حدث ذلك؟

كان التباين في ردّ الفعل إزاء عمل الأطفال، في أواخر الثمانينات، يتراوح بين عدم المبالاة والاستسلام والإنكار. وكانت البحوث التي تجريها منظمة العمل الدولية قد بدأت، في الفترة ذاتها، بتسليط الأضواء على مختلف أبعاد المشكلة وإذكاء الوعي العالمي بها. وعملت المنظمة، في تلك الأعوام، على تهيئة بيئة واعية بضرورة اتخاذ إجراءات مشتركة لمكافحة عمل الأطفال.

وعندما اعتمدت الأمم المتحدة اتفاقية حقوق الطفل في عام ١٩٨٩، التي وضعت حدوداً بيّنة في هذا المجال، أُسندت إلى منظمة العمل الدولية مسؤولية تقديم المساعدة المباشرة إلى البلدان لتمكينها من التصدي لمشكلة عمل الأطفال. وتم، بدعم مالي قدمته جمهورية ألمانيا الاتحادية، إطلاق البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في عام ١٩٩٢. وكانت البلدان المشاركة الستة التي انضمت إلى البرنامج آنذاك - وهي البرازيل والهند وإندونيسيا وكينيا وتركيا وتايلند - عازمة على الخوض في ميدان مجهول وعلى التعاون مع منظمة العمل الدولية بغية اختبار نُهج تمكّن من مكافحة عمل الأطفال. وسرعان ما تحوّل ذلك البرنامج إلى البرنامج العالمي الأكبر والوحيد الذي يركّز أنشطته بشكل حصري على مسألة عمل الأطفال. أمّا الآن فقد أصبح البرنامج يستفيد من ٣٠ هيئة مموّلة (أهمّها الولايات المتحدة الأمريكية، ومؤخراً، المفوضية الأوروبية) ويُنفذ في ٨٦ بلداً. كما يُعد ذلك البرنامج أكبر برنامج وضعته منظمة العمل الدولية في مجال التعاون التقني. وقد لعب قائدان سياسيان دوراً أساسياً في هذا الصدد: الوزير الألماني نوربيرت بلوم، الذي وضع ثقته في المنظمة لإطلاق البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، والسناتور توم هاري، الذي يُعد الآن أبرز المناصرين في الكونغرس الأمريكي للعمل الذي تضطلع به المنظمة في مجال عمل الأطفال.

وأعطى مؤتمر القمة الاجتماعي الذي عُقد في كوبنهاغن في عام ١٩٩٥، وبخاصة اللجنة التحضيرية التي تشرفت برئاستها، المزيد من الزخم للكفاح ضدّ عمل الأطفال. ودعا ذلك المؤتمر جميع البلدان إلى إعمال الحقوق الواردة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية الأساسية، بما في ذلك تلك المتعلقة بعمل الأطفال. وتم، في عام ١٩٩٨، اعتماد إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وتضمّن ذلك الإعلان مبدأ القضاء على عمل الأطفال بوصفه أحد المبادئ الأساسية الأربعة التي التزمت الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية باحترامها، بغض النظر عمّا إذا كان كل منها صدّق على الاتفاقيات ذات الصلة أم لا. وفي عام ١٩٩٩، اعتمدت الهيئات المكوّنة للمنظمة اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال (رقم ١٨٢). وبلغت نسبة التصديق على تلك الاتفاقية مستويات عالية بسرعة مذهلة - ممّا أدّى إلى زيادة نسبة التصديق على اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨). ويبلغ عدد التصديقات على الاتفاقية رقم ١٨٢ الآن، ١٥٨ تصديقاً، في حين تضاعف عدد التصديقات على الاتفاقية رقم ١٣٨، حيث صدّق عليها ٧٧ بلداً جديداً منذ عام ١٩٩٩. وممّا لا شك فيه أنّ ذلك يعكس إجماعاً سياسياً كبيراً بشأن ضرورة اتخاذ إجراءات عاجلة لمكافحة عمل الأطفال.

وتلك العملية لم تكن تلقائية، فقد تطلّبت تعبئة سياسية من قبل الهيئات الثلاثية المكوّنة، فضلاً عن إجراءات عملية. كما أنّها ثمرة مبادرات اتُخذت على مستويات متعددة. فقد طرقنا أبواباً كثيرة، بما في ذلك البرلمانيون والمنظمات غير

الحكومية والسلطات المحلية والمستهلكون والجمهور بشكل عام. والعمل الذي اضطلعنا به استفاد من وجود حركة عالمية ضدّ عمل الأطفال ومكّن من دعم تلك الحركة. وساعدت الدورة الاستثنائية التي عقدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الأطفال في نيويورك في عام ٢٠٠٢ على الاستمرار في تركيز الاهتمام على تهيئة عالم ملائم للأطفال.

إنّ الدعم السياسي الدولي كان أمراً ضرورياً. ولم يُدرج القضاء على عمل الأطفال في الأهداف الإنمائية للألفية، التي حُدّدت في عام ٢٠٠٠، على النحو الصريح ذاته الذي أُدرج به تحقيق تعميم التعليم الابتدائي. وإضافة إلى ذلك، تضمّنت إحدى غايات الأهداف الإنمائية للألفية دعوة إلى خلق فرص العمل اللائق والمنتج للشباب. وكلاهما من العناصر الهامة لأي استراتيجية ترمي إلى القضاء على عمل الأطفال. وتم، في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥، توسيع الالتزام العالمي بالتصدي لتلك التحديات على نحو متكامل، وذلك لدى انعقاد مؤتمر القمة العالمي للأمم المتحدة بحضور أكثر من ١٥٠ من رؤساء الدول والحكومات:

"ندعم بشدة العولمة المنصفة ونعقد العزم على جعل أهداف توفير العمالة الكاملة والمنتجة، وتوفير العمل اللائق للجميع، بما في ذلك النساء والشباب، هدفاً محورياً لسياستنا الوطنية والدولية ذات الصلة وكذلك لاستراتيجياتنا الإنمائية الوطنية، بما في ذلك استراتيجيات القضاء على الفقر، كجزء من جهودنا لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وينبغي أن تشمل هذه التدابير أيضاً القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، حسب تعريفه في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢، وعلى السخرة. كما نعقد العزم على كفالة الاحترام التام للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل"[1].

لقد أحرزنا تقدماً كبيراً في ربط مسألة الكفاح ضدّ عمل الأطفال بمسألة التعليم. وتواصل المؤسسات المالية الدولية وغيرها من وكالات الأمم المتحدة الربط بين عمل الأطفال والحدّ من الفقر وتوفير التعليم للجميع. أما الآن، وبعد انعقاد مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، بات يتعين أن تحتل الصلة القائمة بين عمل الأطفال والعمالة مرتبة أعلى بكثير في سلّم الأولويات.

ومختصر القول، لقد شهدنا حدوث تغيّر هائل في الوعي العالمي بمسألة عمل الأطفال وظهور إجماع واسع النطاق بشأن ضرورة استئصال هذا البلاء. وتعمل البلدان حالياً على مواجهة ذلك التحدي. وهناك الآن اتفاق على نطاق واسع بشأن الأدوات اللازمة للقيام بذلك. وأدت معايير العمل التي وضعتها منظمة العمل الدولية وإرشاداتها السياسية المتعلقة بالعمل دوراً أساسياً في هذه العملية. فقد مكّنت تلك المعايير والسياسات من إرشاد عملية إذكاء الوعي والإجراءات العملية. ويجب علينا مواصلة هذا التقدم الإيجابي دون إغفال ضخامة المهمة التي لا يزال يتعيّن علينا الاضطلاع بها.

ودعوني أوضّح لكم بعض النقاط المستقاة من تجربتنا.

- النمو الاقتصادي من الأمور الهامة، والجدير بالذكر أنّ التقدم لا يتم بسرعة عندما يتعطّل التقدم الاقتصادي. غير أنّ النمو الاقتصادي لا يكفي وحده- يجب على البلدان مزجه مع مجموعة من السياسات العادلة التي تركّز على المساواة وحقوق الإنسان وتوفير العمل اللائق لجميع البالغين وتوفير التعليم لجميع الأطفال. فلا يمكن القضاء على عمل الأطفال بمعزل عن المشاكل الأخرى. والتحسينات الملاحظة في التقرير تعزّز هذه الفكرة. وعليه، لا بد لنا لدى تصميم الاستراتيجيات المستقبلية، من عدم إغفال ضرورة أن تتخذ السياسات الاقتصادية والاجتماعية الاتجاه نفسه من أجل توفير العمل اللائق والمستدام للآباء وتوفير التعليم للأطفال إلى سن لا تقلّ عن الحد الأدنى لسن الالتحاق بالعمل.
- تؤدي منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال دوراً حاسماً في الكفاح ضدّ عمل الأطفال. لذا من الضروري أن تواصل تلك المنظمات التزامها ومشاركتها في هذا المجال.

وركّزت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، خلال الفترة قيد الاستعراض، على تعزيز قدرة أعضائها على معالجة مسألة عمل الأطفال في القطاع الزراعي. ومنحت منشآت كثيرة أولوية كبرى لمعالجة القضايا المرتبطة بعمل الأطفال، ولقد شاهدنا كيف يمكن للإجراءات الرامية إلى مكافحة عمل الأطفال أن تشجّع أيضاً على اتخاذ إجراءات بشأن أبعاد أخرى من العمل اللائق على مستوى المنشأة.

كما أدّت النقابات، على الصعيد العالمي، دور القوة المحرّكة في مكافحة عمل الأطفال. فقد عكفت تلك النقابات، على المستوى المحلي، على تعبئة عمال الاقتصاد غير المنظم وتنظيمهم حول موضوع عمل الأطفال. وذلك من الأمور المهمة لتحفيز الإجراءات ضدّ عمل الأطفال بشكل مباشر. وكان دور النقابات مفيداً في تحديد جيوب عمل الأطفال التي تفلت من الرقابة الرسمية في بعض القطاعات المعيّنة.

- لقد مكّنت أنشطة الدعوة والإجراءات المتخذة من إحراز تقدم ملحوظ. كما أدّت الحركة التي نشأت في جميع أرجاء العالم دوراً مفيداً في الإبقاء على مسألة عمل الأطفال مُدرجة في جدول الأعمال العالمي. كما تثبت التجربة التي اكتسبتها منظمة العمل الدولية طوال الأعوام الماضية أنّه من الأساسي اتخاذ إجراءات على الصعيد الوطني وعلى صعيد المجتمع المحلي. فلا شكّ في أنّ السلطات المحلية قريبة من الحياة اليومية التي يعيشها الناس في مجتمعاتهم المحلية. وعليه، يمكننا من خلال السلطات المحلية والبلديات، الوصول إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي توفّر القدر الأكبر من العمالة؛ والوصول إلى الأطفال في الاقتصاد غير

[1] الجمعية العامة للأمم المتحدة: *نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥*، الفقرة ٤٧.

المنظم؛ وتطبيق نهج متكاملة داخل المجتمع المحلي لإخراج الأطفال من العمل وإدخالهم إلى المدارس.

- لقد أثبتت عملية وضع المعايير، المشفوعة بالنُهج الترويجية والدعوة والمساعدة التقنية، فعاليتها في هذا المجال. فالدعوة آتت ثمارها- على نحو ما تعكسه النسبة العالية للتصديق على اتفاقيات عمل الأطفال. ولتنفيذ تلك الاتفاقيات، نعمل حالياً مع البلدان بغية وضع استراتيجيات تناسب احتياجاتها وظروفها، وبناء الثقة وإقامة الشراكات اللازمة لاتخاذ إجراءات مستدامة.

والبلدان على استعداد، كما رأينا، لتحمّل مسؤولية وضع حد لعمل الأطفال. ويجب على المجتمع الدولي دعم الجهود الوطنية دعماً تاماً. ولا بد لنا، وقد بدأنا نرى ثمار جهودنا، من تلافي التردّد والعودة إلى الوراء. ومنظمة العمل الدولية تلعب دوراً تحفيزياً - وأساسياً - في هذا الصدد. ولقد اعتمد عملنا، بشكل كبير، على الموارد من خارج الميزانية. ونحثّ الشركاء الذين يموّلوننا على بذل جهد من أجل تمكيننا من مواصلة تقديم المساعدة التي تحتاجها البلدان لمواصلة إحراز التقدم وإيجاد الحلول اللازمة في البلدان التي تعطّلت في إحراز التقدم اللازم.

وفي هذا التقرير نقترح بلوغ الهدف الطموح المتمثل في القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال في السنوات العشر القادمة، علماً بأنّه هدف يمكن تحقيقه. وتوحي القرائن التجريبية بإمكانية بلوغ هذا الهدف إذا ما تمكّنا من الإبقاء على نسبة الانخفاض التي تم تحقيقها خلال السنوات الأربع الماضية وإذا أُتيح التعاون التقني اللازم. وتم اعتماد هذا الهدف من قبل العديد من الدول الأعضاء- وقامت أكثر من ٣٠ دولة بوضع غايات محدّدة زمنياً لاستئصال أسوأ أشكال عمل الأطفال تتزامن مع موعد الهدف المذكور أو تسبقه. وستستمر حاجة تلك البلدان إلى الدعم، حتى وإن تغيّرت طبيعة المساعدة التي نقدمها إليها. وهناك الكثير ممّا يجب الاضطلاع به في الميدان حتى تتمكّن تلك البلدان من الشعور بأنّها قادرة على الالتزام بالقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال ضمن إطار زمني محدّد.

دعونا، ونحن ندرس هذا التقرير ونتطلّع إلى الأمام ونخطّط إجراءاتنا المستقبلية، نتذكّر رسالة الأمل المنبعثة منه: إنّه في مقدورنا أن نجعل هذا العالم خالياً من عمل الأطفال. إنّنا على الطريق السليم. وفي وسعنا وضع حد لأسوأ أشكال عمل الأطفال في غضون عقد من الزمن، دون إغفال الهدف النهائي المتمثّل في القضاء على جميع أشكال عمل الأطفال. والواضح أنّه لا يزال الكثير ممّا ينبغي فعله، ولا يستطيع أحد منّا القيام بذلك بمفرده - ويجب على كل واحد منّا مواصلة الاستثمار في الكفاح من أجل كرامة جميع أطفال العالم.

خوان سومافيا

ملخص تنفيذي

إنّ في مقدورنا ضمان مستقبل خال من عمل الأطفال. فهناك تقدم كبير يجري إحرازه في إطار الجهود العالمية التي تُبذل لوقف هذه الظاهرة. غير أنه ينبغي عدم الاكتفاء بما تم تحقيقه - فلا يزال الكثير ممّا ينبغي فعله في هذا المجال، ولا يزال ينبغي بذل جهود قوية ومستدامة على الصعيد العالمي. وعلى منظمة العمل الدولي تأدية دور قيادي في الترويج لحركة أكثر تماسكاً واتساقاً في جميع أرجاء العالم وتعبئتها حول غايات يمكن بلوغها.

ويتيح التقرير العالمي الثاني المتعلق بعمل الأطفال والذي تم إعداده في إطار متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، لأول مرّة، صورة تتسم بديناميكية حقيقية. والتقديرات العالمية الجديدة المعروضة في الجزء الأول من التقرير تمكّن منظمة العمل العالمية من تقييم الاتجاهات العالمية والإقليمية. وتعكس تلك التقديرات صورة جيدة. فقد كان عدد الأطفال العاملين يبلغ، في عام ٢٠٠٤، ٢١٨ مليون طفل، كان يؤدي ١٢٦ مليون طفل منهم أعمالاً خطرة. وعلى الرغم من أنّ مشاركة البنات في عمل الأطفال والأعمال الخطرة تعادل مشاركة الصبيان فيما يخص أصغر المجموعات العمرية (٥-١١ سنة)، فإنّ عدد الصبيان في كلا الشكلين من العمل يفوق عدد البنات بكثير فيما يخص الفئات الأكبر سناً.

غير أنّ عدد *الأطفال العمال انخفض، على الصعيد العالمي، بنسبة ١١ في المائة خلال السنوات الأربع الماضية، في حين انخفض عدد الأطفال الذين يؤدون أعمالاً خطرة بنسبة ٢٦ في المائة*. في حين كان الانخفاض أشد فيما يخص المجموعة العمرية ٥-١٤ سنة - إذ بلغ نسبة ٣٣ في المائة. والصورة العالمية التي تنعكس من ذلك توحي بأنّه كلما زادت درجة خطر العمل ودرجة استضعاف الأطفال العمال زادت سرعة الانخفاض.

وأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي تحرزان حالياً أكبر التقدم في هذا المجال - فقد انخفض فيهما عدد الأطفال العمال بنسبة الثلثين خلال السنوات الأربع الماضية، ولم يعد هناك الآن سوى ٥ في المائة من الأطفال الضالعين في العمل. أمّا أقلّ نسبة من التقدم المحرز فهي تلك التي أُحرزت في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، حيث تظلّ المعدلات الخاصة بالنمو السكاني والعدوى بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعمل الأطفال مرتفعة بشكل يثير القلق.

ويتعلق أحد الجوانب الهامة للاتجاهات الإيجابية المبيّنة هنا بمعايير منظمة العمل الدولية. وهناك تقدم مشجع في التصديقات التي تمت في كثير من مناطق العالم. وفي حين لا تزال عملية التصديق على الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢ مجرّد خطوة أولى، فإنّ كثيراً من الاتفاقيات صحبتها إجراءات ملموسة ضدّ عمل الأطفال.

ويُعد الالتزام السياسي، الذي ينعكس في اعتماد سياسات متسقة في مجالات الحد من الفقر والتعليم الأساسي وحقوق الإنسان، من الأمور الأساسية التي أسهمت في التقدم الذي أحرزته البلدان في مجال مكافحة عمل الأطفال، في الماضي والحاضر على حد سواء. ولا يمكّن النمو الاقتصادي بمفرده من القضاء على عمل الأطفال، على الرغم من أهميته الواضحة. فالخيارات السياسية تؤثر أيضاً في هذا المجال، والسياسات التي تتيح فرصاً واسعة للفقراء تعد ضرورية للجهود الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال. ويعرض التقرير أمثلة من شرق آسيا، بما في ذلك الصين، ومن البرازيل، للدلالة على أنّ قرار التركيز على التعليم الشامل بوجه خاص، علاوة على الحدّ من الفقر، هو من الشروط الهامة لتحريك البلدان صوب النقطة الانتقالية في مجال التصدي لعمل الأطفال.

وينتقل الجزء الأول لدراسة التجربة التاريخية التي مرّت بها الدول الصناعية الأولى، وذلك من أجل ترسيخ الرسالة الجوهرية التي تحدّد الإجراءات الناجحة في مجال مكافحة عمل الأطفال. وقبل حوالي قرن من الزمن توقف استخدام عمل الأطفال بشكل واسع في الدول الصناعية الأولى بفضل مجموعة من التدخلات التي ساعدت على نقل الأطفال من مكان العمل إلى مقاعد الدراسة. وأسهم كل من النمو الاقتصادي والتحسينات التي أُدخلت على سوق عمل البالغين والتغيّرات التكنولوجية وانخفاض معدلات الخصوبة وتوافر المدارس اللائقة وتغيير الأنماط الثقافية وصدور الصكوك القانونية وآلياتها التنفيذية في استحداث حلقة حميدة. ويمضي التقرير لدراسة الطريقة التي يمكن بها "إخراج" مجتمع من وضع ترتفع فيه نسبة عمل الأطفال إلى وضع يُعترف فيه تمام الاعتراف بحق الأطفال في عدم العمل ويصبح فيه ذلك الحق من القواعد الاجتماعية الراسخة.

وأصبحت هذه المعرفة الخالصة بكيفية وضع حد لعمل الأطفال جزءاً من إطار سياسات منظمة العمل الدولية،

وهي مُدرجة في معايير المنظمة الأساسية بشأن عمل الأطفال. والواقع أنّ لدينا، على النحو المبيّن في هذا التقرير، معرفة عميقة بديناميات عمل الأطفال. والأمر الذي ازداد وضوحاً مع مرور الأعوام هو أنّ مواجهة عمل الأطفال لا تقتضي امتلاك الأدوات التقنية اللازمة فحسب، بل تستلزم أيضاً تحديد الخيارات السياسية الصحيحة. كما أنّها تقتضي مشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في صميم الحوار الاجتماعي، لما لهذه المشاركة من أهمية بالغة.

ويتعيّن، في كثير من الحالات، تحديد تلك الخيارات في سياق الأزمات وانعدام الأمن، مثل كارثة تسونامي في عام ٢٠٠٤ والزلزال الذي ضرب باكستان ومناطق أخرى من جنوب آسيا في عام ٢٠٠٥ فضلاً عن الكوارث والنزاعات والأزمات الاقتصادية التي يتسبّب فيها الإنسان. وكثيراً ما يكون الأطفال الأكثر تضرّراً من الأزمات التي تزيد من مخاطر خوضهم مجال عمل الأطفال، وبخاصة أسوأ أشكاله. ويوثّق الفرع الأخير من الجزء الأول من التقرير الجهود التي تبذلها منظمة العمل الدولية حالياً من أجل الاستجابة لتزايد درجة استضعاف الأطفال في ظلّ النزاعات والكوارث الطبيعية.

وتتيح التقارير العالمية فرصة هامة للتأمّل في التقدم المحرز خلال السنوات الأربع الماضية. ويستعرض الجزء الثاني من التقرير الجهود الرامية إلى تعزيز أوسع برنامج وضعته منظمة العمل الدولية في مجال التعاون التقني - وهو البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال - وإلى دمج مسألة عمل الأطفال في برنامج العمل اللائق. والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال هو أهمّ البرامج الدولية الموجهة إلى القضاء على عمل الأطفال وأوسع البرامج التي وضعتها منظمة العمل الدولية في هذا الشأن. وصرف هذا البرنامج، منذ إنشائه في عام ١٩٩٢، ٣٥٠ مليون دولار أمريكي، كما تتراوح نفقاته السنوية بين ٥٠ و٦٠ مليون دولار أمريكي. واستفاد نحو خمسة ملايين طفل، منذ عام ٢٠٠٢، من المشاريع والبرامج المُنفذة في إطار ذلك البرنامج.

وهناك الكثير ممّا يدعو إلى الافتخار لدى تقييم أنشطة السنوات الأربع الماضية. فقد استمر البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في اكتساب الدعم من الأوساط المانحة وفي قيادة الحركة التي نشأت في جميع أرجاء العالم ضدّ عمل الأطفال. وتمت إتاحة أُطر وأدوات تقنية جديدة للدول الأعضاء، وبخاصة وسائل لدعم البرامج المحدّدة زمنياً التي ترمي إلى مساعدة البلدان على تنفيذ اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢). وتم تقديم إسهامات هامة من أجل البحث وجمع البيانات، ناهيك عن إرشاد الاتجاهات العالمية والإقليمية المبيّنة في الجزء الأول من التقرير. ومكّن البرنامج المذكور من إيجاد حلول كثيرة في مجالات الدعوة والتصدي لأسوأ أشكال عمل الأطفال ورصد عمل الأطفال واستحداث ثقافة تعلم من خلال إدارة المعارف، ودمج مسألة عمل الأطفال في برنامج العمل اللائق.

ويبرز التقرير، في مقابل هذه الإنجازات الضخمة، التحديات الهامة المطروحة. فقد تم نسبياً، إهمال الزراعة والأعمال المنزلية التي يؤديها الأطفال في الإجراءات المتخذة لمكافحة عمل الأطفال على المستويين الوطني والدولي. ولا بد، علاوة على ذلك، من رسم استراتيجيات سياسية كفيلة باغتنام الفرص لتعبئة الهيئات المكوّنة من أجل مكافحة عمل الأطفال، وذلك باستخدام مداخل متعدّدة. وينتهي التقرير إلى أنّه يمكن، بفضل المزيد من الملكية الوطنية المشفوعة بدعم منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وبحركة تحدث المزيد من الصدى في جميع أرجاء العالم، تهيئة بيئة يتم فيها استخدام الأدوات التقنية والأطر على النحو الأمثل واتخاذ إجراءات في مجال عمل الأطفال على الصعيد الوطني من أجل إحداث أثر حقيقي.

ويبيّن الجزء الثالث من التقرير التحدي الرئيسي الماثل أمام الحركة التي نشأت في جميع أرجاء العالم لمكافحة عمل الأطفال: تحديد أفضل طريقة لدمج مسألة القضاء على عمل الأطفال في الأُطر الرئيسية الخاصة بالتنمية وحقوق الإنسان. ومن الشواغل الخاصة كيفية ترتيب المسائل المتعلقة بعمل الأطفال ضمن الأهداف الإنمائية للألفية والاستراتيجيات المرتبطة بها للحد من الفقر. وعلى الرغم من أنّ عمل الأطفال لا يمثّل في حد ذاته غاية صريحة، فلا بد من اتخاذ إجراءات لمكافحة هذا العمل من أجل بلوغ الكثير من الغايات المحدّدة في إطار الأهداف الإنمائية للألفية، وخصوصاً تلك المتعلقة بالتعليم. ويسترعي التقرير الانتباه إلى تزايد الاعتراف بتلك العلاقة على الصعيدين الوطني والدولي، مع أنّه لا يزال الكثير ممّا ينبغي فعله.

ولعلّ أكبر تقدم محرز هو الاعتراف بالصلة القائمة بين القضاء على عمل الأطفال وتوفير التعليم للجميع. ومكّن الاجتماع الذي يعقده سنوياً، منذ عام ٢٠٠٢، فريق مشترك بين منظمة العمل الدولية واليونسكو واليونيسيف والبنك الدولي والمسيرة العالمية ضد عمل الأطفال، من إنشاء فرقة عمل عالمية تعنى بشؤون عمل الأطفال والتعليم، وذلك في الاجتماع الذي عقده الفريق رفيع المستوى المعني بتوفير التعليم للجميع في بيجين في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٥. كما يشدّد التقرير على درجة تأثير فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في تغيير نظرتنا إلى عمل الأطفال وتوفير التعليم للجميع، وإلى الطريقة التي يستحدث بها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال نماذج لمواجهة تلك الجائحة. وهناك زوايا كثيرة يمكن، انطلاقاً منها، النظر إلى التعليم "كلقاح اجتماعي" ضدّ فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز.

وتحتل عمالة الشباب مركزاً بارزاً في الأهداف الإنمائية للألفية، كما أنّ هناك، انطلاقاً من منظور دورة الحياة، علاقة وثيقة بينها وبين برنامج العمل اللائق. ويقترح هذا التقرير سُبل تحسين الصلة القائمة بين عمالة الشباب والشواغل المتعلقة بعمل الأطفال، وذلك استناداً إلى كل من شبكة تشغيل الشباب والقرار بشأن عمالة الشباب، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته ٩٣ في عام ٢٠٠٥.

وتظل منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى تشكل أكبر التحديات المطروحة أمام الأوساط الإنمائية نظراً لتأخّرها في الطريق إلى بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. وتتسم تلك المنطقة أيضاً بأكبر نسبة من الأطفال العمال، كما أنّها أحرزت أقلّ نسبة من التقدم في مجال مكافحة عمل الأطفال، وذلك لأسباب عدة منها النمو السكاني المذهل الذي يؤدي إلى تضاعف عدد السكان في كل جيل. ويبحث هذا التقرير عدداً من المداخل المحتملة التي يمكن من خلالها وضع مسألة القضاء على عمل الأطفال، على نحو استراتيجي، في إطار متابعة برنامج العمل الذي حدّده مؤتمر قمة مجموعة الدول الصناعية الثماني في غلينيغلس في تموز/ يوليه ٢٠٠٥، وينظر إلى الدور الذي يؤديه البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لمساعدة تلك المنطقة على مواجهة هذه الأزمة.

ومن المواضيع البارزة ضرورة تعزيز وتوسيع الحركة التي نشأت في جميع أرجاء العالم لمكافحة عمل الأطفال. فقد ظهر عدد متزايد من الأطراف الفاعلة على الصعيد العالمي خلال السنوات العشر الماضية، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة الأخرى. وأدّت الهيئات المانحة دوراً أساسياً في وضع مسألة عمل الأطفال في برنامج العمل الدولي. وبالطبع، لا يزال دور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال من الأمور الأساسية في جهود القضاء على عمل الأطفال، ويقدم التقرير في هذا الصدد أمثلة عن المبادرات الهامة التي اتخذتها تلك المنظمات خلال السنوات الأربع الماضية. كما يدرس التقرير التحدي الذي يشكّله نمو الاقتصاد غير المنظم الذي يُعد مجالاً لنسبة كبيرة من عمل الأطفال، وبخاصة أسوأ أشكال ذلك العمل. كما يقدم التقرير أمثلة عن الطريقة التي يوسّع بها أصحاب العمل والنقابات الشراكات التي يقيمونها مع فاعليات المجتمع المدني الأخرى، وذلك عن طريق العمل، مثلاً، على إقامة تحالفات قطاعية في مجالات مثل مجالي السلع الرياضية والزراعة.

وهناك إجماع متزايد بشأن ضرورة النظر إلى الأطفال كشركاء نشطين في الحركة التي نشأت في جميع أرجاء العالم لمكافحة عمل الأطفال. وقد تبلورت هذه الفكرة في أول تقرير عالمي بشأن هذا الموضوع، ويستكشف هذا التقرير الثاني مغزى مشاركة الأطفال والاستراتيجيات التي تم اعتمادها لضمان ألاّ تظل تلك المشاركة مجرّد حبر على ورق.

ومن بين النتائج الجانبية التي أسفرت عنها الحركة التي ازدادت قوة وتعدّداً خلال السنوات العشر الماضية تنوّع الآراء المتنامي بخصوص المفاهيم الأساسية والأسباب وأساليب الاستجابة. ولم يمثّل ذلك دعماً دائماً لسياسات منظمة العمل الدولية، فقد ظهر على مستوى الحركة خلال السنوات العشر الماضية تعارض بشأن بعض النقاط. وأدّى اعتماد الاتفاقية رقم ١٨٢، في عام ١٩٩٩، دوراً كبيراً في التوفيق بين التنوّع والوحدة، غير أنّ بعض الاختلافات الاستراتيجية لا تزال قائمة بين الوكالات الدولية وبعض المنظمات الدولية غير الحكومية. وتجدر الإشارة، باستثناء ذلك، إلى أنّ الحركة التي نشأت في جميع أرجاء العالم باتت الآن أقوى ممّا كانت عليه قبل عشر سنوات، على الرغم من وجود مؤشرات توحي بتوقف الزخم الذي نشأ في أواخر التسعينات. ويوجز التقرير عدة خطوات يتعيّن اتخاذها على جميع المستويات، وبخاصة من قبل منظمة العمل الدولية، من أجل إنعاش الجهود العالمية التي تبذل لمكافحة عمل الأطفال وتعزيزها.

ويحدّد الجزء الرابع خطة عمل تقوم على النهج ثلاثي الركائز المبيّن في التقرير العالمي لعام ٢٠٠٢، غير أنّه يركزّ بشكل أكبر على تحديد غايات واضحة. ويقترح هذا الجزء أن تواصل منظمة العمل الدولية والدول الأعضاء فيها العمل على تحقيق الهدف المتمثل في القضاء الفعلي على عمل الأطفال، وتكريس أنشطتها للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بأكملها بحلول عام ٢٠١٦، وأن تضع المنظمة والدول الأعضاء فيها تدابير مناسبة ومحدّدة زمنياً قبل نهاية عام ٢٠٠٨. وتحقيقاً لتلك الغايات ستقوم منظمة العمل الدولية، خلال السنوات الأربع المقبلة، بتعزيز جهودها من أجل وضع نُهج متسقة وشاملة إزاء القضاء على عمل الأطفال. وتقوم خطة العمل المقترحة على ثلاث ركائز هي: دعم الأنشطة الوطنية الرامية إلى الاستجابة لعمل الأطفال، وبخاصة عن طريق دمج عمل الأطفال بفعالية في الأطر الإنمائية والسياسية الوطنية؛ ترسيخ الحركة التي نشأت في جميع أرجاء العالم وتعزيزها؛ التشجيع على دمج المزيد من الشواغل المرتبطة بعمل الأطفال في مجمل أولويات منظمة العمل الدولية بشأن العمل اللائق بوصفه هدفاً عالمياً. وسيساعد هذا النهج الاستراتيجي الأكثر تركيزاً إزاء القيادة العالمية على ضمان أن تسهم منظمة العمل العالمية على نحو أكثر فعالية في جعل عمل الأطفال مطوياً في صفحات النسيان.

مقدمة

١. لقد بات هدف تحقيق مستقبل خال من عمل الأطفال في المتناول أخيراً. ويجري إحراز تقدم يعتد به في جميع أنحاء العالم في مكافحة عمل الأطفال. وتعزز تقديرات الاتجاهات العالمية الجديدة رسالة الأمل هذه. بيد أن هناك حاجة إلى حركة عالمية قوية ومتواصلة لتقديم زخم إضافي نحو إزالة كارثة عمل الأطفال. وليس الوقت وقت تغن بالمآثر الذاتية.

٢. إن المستقبل ملك للذين لديهم رؤية لبلورته. وتنادي منظمة العمل الدولية وشركاؤها بعالم لا تجبر فيه أي فتاة ولا يجبر فيه أي صبي على العمل على حساب صحتهما وتنميتهما واحتمالات حصولهما على عمل لائق في المستقبل. ويسرد هذا التقرير التقدم الكبير المحرز في اتجاه تحويل هذه الرؤية إلى حقيقة.

٣. إن فهمنا لعمل الأطفال - أسباباً ووسائل علاج - لهو فهم عميق. فهناك ما يزيد على ١٥٠ سنة من المعرفة المكتنزة من جميع أنحاء العالم للاستناد إليها. وقد برز عمل الأطفال لأول مرة كقضية من قضايا السياسة العامة عندما بدأ أثر الثورة الصناعية في الظهور. وأصبح الكثير من الإجراءات التي استهلتها الموجة الأولى من البلدان الصناعية عناصر قياسية لمجموعة التدخلات المعترف بها عالمياً: حملات التوعية؛ التحقيقات العامة (التي تجري فيها مقابلة الأطفال وأسرهم)؛ التشريعات المتعلقة بالحد الأدنى للسن؛ مفتشيات العمل والمدارس؛ توفير التعليم للأطفال العاملين. وقامت بلدان عديدة أخرى بزيادة تطوير هذه الاستجابات السياسية، وذلك في غالب الأحيان من خلال التعاون التقني الذي تقدمه منظمة العمل الدولية أو غيرها من الهيئات الفاعلة الدولية. والواقع أن العديد من البلدان النامية باتت قادرة اليوم على الاستفادة من تجربة البلدان الصناعية الأولى لاعتماد قوانين وبرامج بوتيرة أسرع مما قامت به في السابق.

٤. وكان عمل الأطفال قضية من أولى وأهم القضايا التي تصدى لها المجتمع الدولي. وقد اعتمدت منظمة العمل الدولية معياراً دولياً يهدف إلى القضاء على عمل الأطفال في أول مؤتمر لها في عام ١٩١٩ واستمرت في القيام بذلك على نحو متطور بلغ ذروته في أحدث معاييرها التي أنشأت التزاماً فورياً بالقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال. وفي الجيل الأخير من هذه المعايير ركزت منظمة العمل الدولية هذه المعرفة المكتنزة ضمن أطر شاملة للسياسة العامة. ومنذ عام ١٩٩٢، امتلكت منظمة العمل الدولية من خلال برنامجها الدولي للقضاء على عمل الأطفال قدرة تشغيلية فريدة مكنتنا من أن نختبر الأساليب الناجحة على الأرض في زهاء ٩٠ بلداً. وقد تعززت جهود منظمة العمل الدولية وشركائها في الحركة العالمية الرامية إلى جعل هذه القضية تحتل مركز الصدارة بفضل تزايد الوعي بأن التنمية الاقتصادية يجب أن تواكب احترام حقوق الإنسان. ولكن على الرغم من هذه الجهود لا يزال الطريق أمامنا طويلاً، أقله من أجل جعل جهودنا الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال تبلغ نطاقاً أوسع.

٥. وتبين التجربة بدورها أن التقدم ليس مضموناً. وكان هناك بدايات وارتدادات خاطئة ولا سيما في الحالات التي تخلف فيها الكوارث الطبيعية أو النزاعات أو الصدمات الاقتصادية أثراً يجبر الناس على العودة إلى طرائق التكيف التقليدية. ولكن هذه الأمور توفر هي الأخرى دروساً هامة نتجاهلها على مسؤوليتنا. وفي عالم منقسم وعرضة لكوارث طبيعية ومن صنع الإنسان، غالباً ما يبدو التقدم هشاً في أفضل الأحوال.

٦. ومثل هذه الحقائق المعاصرة تحملنا على النظر إلى الأمور بشيء من النسبية. فعمل الأطفال هو جانب من جوانب الفقر في العالم. وفي كل يوم يموت ٣٠ ٠٠٠ طفل نتيجة للفقر المدقع[1]. إن وضع حد للفقر في جيل – في هذا الجيل - لهو القضية العالمية الكبرى اليوم.

٧. ولن يمكن تحقيق ذلك ما لم يصبح عمل الأطفال من صفحات التاريخ. فعمل الأطفال هو عنصر مهمل من مصيدة الفقر - إنه جزء من "صفقة فاوست" يكره الناس الفقراء على عقدها بغية تحقيق درجة من الأمن المباشر[2]. وهو في آن معاً نتيجة للفقر وسبيل لاستمراره. وهو في أسوأ أشكاله خاصة ينزع عن الأطفال صفتهم الإنسانية ويحولهم إلى مجرد أصول اقتصادية تغذي بدورها النمو السكاني اللولبي بين البلدان الأقل قدرة على التصدي للوضع. ويؤدي غض الطرف عن الإساءة إلى العمال الشباب إلى إفقار بل إلى تدمير رأس المال البشري اللازم لنمو الاقتصاد في المستقبل. ويؤدي السماح بأن يكون الأطفال جزءاً من سوق عالمية تشمل الاستغلال الجنسي إلى تآكل النسج الاجتماعي

[1] انظر:
Make poverty history, at htpp://www.makepovertyhistory.org.

[2] انظر:
G. Wood: "Staying Secure, Staying Poor: The Faustian bargain", in *World Development* (Oxford), Vol. 31, No. 3, (Mar. 2003), pp. 455-471.

للمجتمعات. ويظل عمل الأطفال عقبة كأداء أمام التوصل إلى تطبيق حق جميع الأطفال في التعليم والحماية من العنف والإساءة والاستغلال.

٨. ويستند هذا التقرير إلى أسس التقرير العالمي الأول عن القضاء الفعلي على عمل الأطفال بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل[٣]. وكان التقرير المذكور شاملاً من حيث نطاقه وركز على قضايا رئيسية يتعين التصدي لها إذا أريد إحراز تقدم في المسعى العالمي الرامي إلى مكافحة عمل الأطفال.

٩. ويتجلى في هذا التقرير العالمي الثاني عن عمل الأطفال التقدم المحرز على مدى السنوات الأربع الماضية، وذلك باستخدام النهج ثلاثي الدعائم لخطة عمل ٢٠٠٢: تعزيز عمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال؛ إدماج عمل الأطفال في جميع جوانب برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية؛ تعزيز الإجراءات المشتركة على الصعيد العالمي[٤]. ويشير التقرير أيضاً إلى المجالات التي لم يحرز فيها تقدم ملحوظ جداً وحيث يستلزم الأمر بذل المزيد من الجهود، ولا سيما فيما يتعلق بتقوية التحرك على الصعيد العالمي. وأخيراً، يقدم التقرير مشروع خطة عمل يتضمن أهدافاً ملموسة للسنوات الأربع المقبلة.

١٠. وينقسم التقرير إلى أربعة أجزاء. يقدم الجزء الأول صورة عالمية دينامية تتقصى اتجاهات عمل الأطفال وتلخص التقدم المحرز على الصعيد الوطني والسياسيات التي تدعمه. ويبرز هذا الجزء التقدم المحرز في الحد من عمل الأطفال في جميع أنحاء العالم. ويبحث الجزء الثاني إجراءات منظمة العمل الدولية بشأن عمل الأطفال منذ عام ٢٠٠٢.

١١. ويستكشف الجزء الثالث القضايا الرئيسية في السياسة العامة والتحديات العالمية التي تثيرها مسألة إدماج عمل الأطفال في أطر التنمية الأوسع نطاقاً، والحالة الخاصة التي تعاني منها أفريقيا وتقوية التحرك على النطاق العالمي.

١٢. وتوخياً لمساعدة مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في تحديد الأولويات للتعاون التقني في المستقبل، يلخص الجزء الرابع خطة عمل قائمة على أهداف محددة ضمن الإطار ثلاثي الدعائم. ويبيّن هذا الجزء أيضاً كيف يمكن أن تخلف مكافحة عمل الأطفال أثراً حفازاً يتضافر مع الجهود الأخرى لتحقيق تغيرات أساسية في حقوق الإنسان والأمن البشري.

١٣. ويضم التحدي البارز أمامنا عنصرين مترابطين. فالمهمة الأولى تقوم على حشد تحالف عالمي أوسع وأعمق وأكثر دينامية لمكافحة عمل الأطفال. وتقوم المهمة الثانية على تدعيم وتعزيز المكاسب المحققة حتى الآن على الأرض والقيام في الوقت ذاته بتعميمها على عدد متزايد من البلدان. أما خطة العمل الواردة في نهاية هذا التقرير فتثير التحديات أمام منظمة العمل الدولية والهيئات المكونة لها للعمل على نحو يتسم بقدر أكبر من الاستراتيجية والكثافة في اتجاه *جعل عمل الأطفال من صفحات التاريخ*.

[3] مكتب العمل الدولي: *مستقبل خال 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.

[4] جرى مؤخراً تنقيح خطة العمل هذه في وثيقة مجلس الإدارة GB. 285/TC/5، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٢.

الجزء الأول

تحقيق التقدم في مكافحة عمل الأطفال

الاتجاهات التي يشهدها عمل الأطفال

١٤. إن الهدف الرئيسي من التقارير العالمية التي تُقدم بموجب الإعلان يقضي بتوفير صورة عالمية دينامية عن الموضوع قيد المعالجة. وكان التقرير العالمي السابق الذي قُدم في عام ٢٠٠٢ عن عمل الأطفال قد عرض بيانات محدثة وأكثر شمولية عن تفشي المشكلة في العالم. وقد شكلت تقديرات عام ٢٠٠٢ خلاصة التمارين الإحصائية السابقة بحيث أجريت محاولة لتقييم عدد الأطفال الذين يعانون من أسوأ أشكال عمل الأطفال - وكان جمع هذه البيانات بمثابة تحدٍ عظيم إذ أن هذه البيانات لا يُفصح عنها البتة.

١٥. وكان من المتوقع في عام ٢٠٠٢ أنه بعد فترة أربع سنوات، سوف تبرز صورة أوضح من شأنها توفير الأسباب الداعية إلى تأييد التفاؤل الحذر الذي أُعرب عنه. ويقدم هذا التقرير العالمي للمرة الأولى الاتجاهات التي يشهدها عمل الأطفال، بناء على تقديرات جديدة يمكن مقارنتها كليا بتلك المنشورة في عام ٢٠٠٢. لذا فإنه من الممكن للمرة الأولى تقديم "صورة عالمية دينامية" حقيقية عن وضع عمل الأطفال. والواقع أن هذه الصورة التي برزت مؤخرا هي صورة مثيرة للإعجاب، تبرر كلياً النهج والجهود التي بذلتها منظمة العمل الدولية بالتعاون مع شركائها عبر السنين: وهي تثبت أن القضاء على عمل الأطفال بات في المتناول.

المنهجية والبيانات الضمنية

١٦. كخلفية لهذا التقرير العالمي، أعدّ قسم المعلومات الإحصائية وبرنامج رصد عمل الأطفال في منظمة العمل الدولية تقديرات عالمية جديدة بشأن ضلوع الأطفال إجمالاً في العمل. وتشمل هذه التقديرات عدد الأطفال النشطين اقتصاديا وكيفية توزيعهم، كما تشمل مدى استشراء عمل الأطفال ومدى مشاركة الأطفال في الأعمال الخطرة.

١٧. وترتكز التقديرات على بيانات مستقاة من دراسات استقصائية قطرية حول عمل الأطفال أجراها قسم المعلومات الإحصائية وبرنامج رصد عمل الأطفال، ومن دراسات قياس مستويات المعيشة التي يجريها البنك الدولي، ودراسات مجموعات المؤشرات المتعددة التي تجريها اليونيسيف، واستقصاءات حول اليد العاملة، ودراسات أجراها قسم السكان في الأمم المتحدة. واستمدت بيانات استقصائية أيضاً من مشروع فهم عمل الأطفال المشترك بين الوكالات.

١٨. وتم اعتماد طرق مختلفة للتوصل إلى النتائج الواردة أدناه[1]. وكان الهدف الرئيسي يقضي بجعل التقديرات الجديدة قابلة للمقارنة كليا بالتقديرات السابقة التي أصدرتها منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٢[2]، وبالتالي تمكين المنظمة من تقييم الاتجاهات العالمية والإقليمية للمرة الأولى. إضافة إلى ذلك، قام عدد كبير من البلدان المشمولة في عيّنات عام ٢٠٠٢ بإجراء دراسة ثانية عن عمل الأطفال[3]. وتشكل البيانات المستدمة من العينات المقارنة أساس عملية تقييم الاتجاه العالمي لعمل الأطفال. وتم تنسيق كافة البيانات مع بيانات عام ٢٠٠٤ الذي اعتُبر عاما مرجعيا، بغية جعلها قابلة للمقارنة بالتقديرات السابقة التي كانت قد ارتكزت على بيانات عام ٢٠٠٠.

التعاريف

١٩. تم توزيع التقديرات والاتجاهات العالمية الجديدة في فئات ثلاث: الأطفال النشطون اقتصاديا وعمل الأطفال والأطفال العاملون في الأعمال الخطرة. وفي ما يلي شرح لهذه الفئات[4].

[1] سيتم نشر دراسة فنية منفصلة تعطي شرحا شاملا عن طريقة جمع التقديرات وعن المعطيات الضمنية وتعرض النتائج بمزيد من التفصيل.

[2] البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال: انظر:
Every child counts: New global estimates on child labour (Geneva, ILO, April 2002).

[3] أجرى ١٧ بلدا من ٢٩ بلداً مشمولاً في العينة المستخدمة في ٢٠٠٢ دراسة ثانية تتضمن بيانات عن عمل الأطفال.

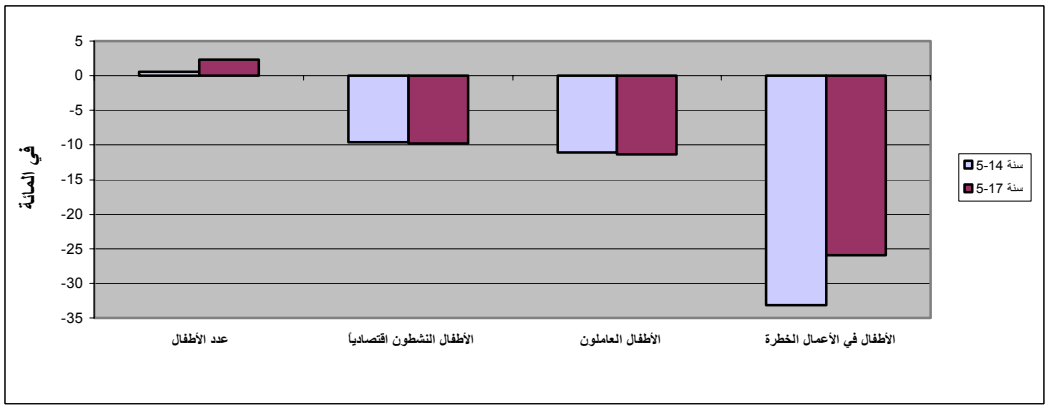
[4] أنظر: IPEC: *Every child counts*, op. cit., pp. 29-34.

الجدول ١-١ تقديرات مختلف فئات عمل الأطفال حسب العمر، ٢٠٠٠ و٢٠٠٤

المجموعة العمرية (السنوات)		عدد الأطفال		منهم: الأطفال النشطون اقتصادياً		منهم: الأطفال العمال		منهم: الأطفال العاملون في الأعمال الخطرة	
		2000	2004	2000	2004	2000	2004	2000	2004
المجموع 5-17	العدد (بالملايين)	1 531.4	1 566.3	351.9	317.4	245.5	217.7	170.5	126.3
	معدل الانتشار (% من المجموعة العمرية)	100.0	100.0	23.0	20.3	16.0	13.9	11.1	8.1
	(% للتغيير من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٤)	–	2.3	–	-9.8	–	-11.3	–	-25.9
5-14	العدد (بالملايين)	1 199.4	1 206.5	211.0	190.7	186.3	165.8	111.3	74.4
	معدل الانتشار (% من المجموعة العمرية)	100.0	100.0	17.6	15.8	15.5	13.7	9.3	6.2
	(% للتغيير من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٤)	–	0.6	–	-9.6	–	-11.0	–	-33.2
15-17	العدد (بالملايين)	332.0	359.8	140.9	126.7	59.2	51.9	59.2	51.9
	معدل الانتشار (% من المجموعة العمرية)	100.0	100.0	42.4	35.2	17.8	14.4	17.8	14.4
	(% للتغيير من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٤)	–	8.4	–	-10.1	–	-12.3	–	-12.3

المصدر: قسم المعلومات الإحصائية وبرنامج رصد عمل الأطفال.

الشكل ١-١: النسبة المئوية للتغييرات في عدد الأطفال والأطفال العاملين من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٤



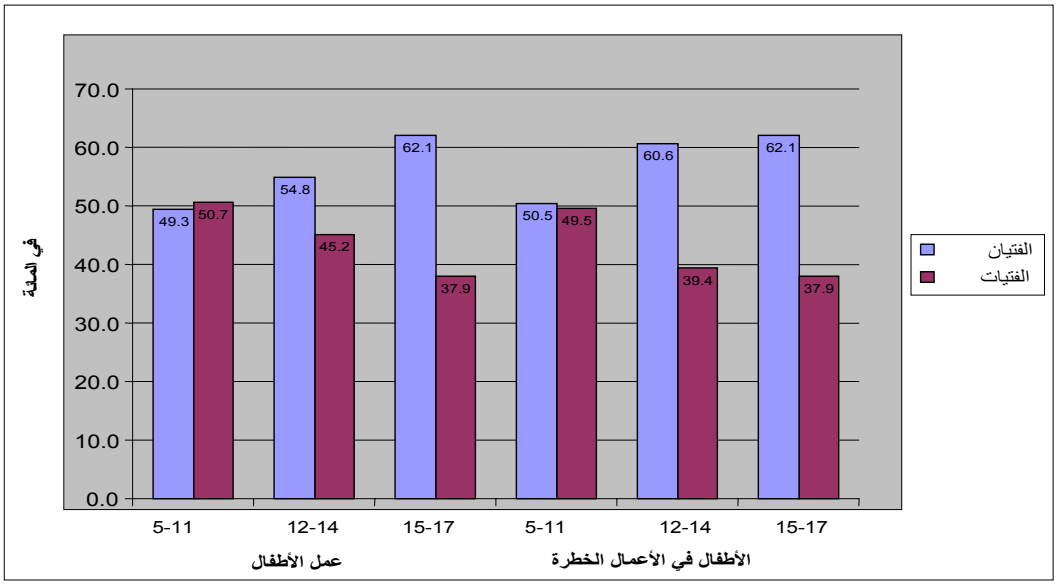
المصدر: قسم المعلومات الإحصائية وبرنامج رصد عمل الأطفال.

٢٠. يشكل "النشاط الاقتصادي" مفهوماً واسع النطاق يشمل الأنشطة الأكثر إنتاجية التي يقوم بها الأطفال، سواء كانت في سوق العمل أو خارجها، مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر، متممة لبضع ساعات فقط أو طيلة الوقت، على أساس عرضي أو منتظم، قانوني أو غير قانوني. ويُستثنى من النشاط الاقتصادي الأعمال التي يقوم بها الأطفال داخل منازلهم أو في إطار المدرسة. ولكي يعتبر الطفل نشطاً اقتصادياً، لا بد من أن يكون قد عمل على الأقل ساعة واحدة في أي يوم من أيام فترة مرجعية تمتد على سبعة أيام. وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح: "الأطفال النشطون اقتصادياً"، هو مصطلح مستخدم لأغراض الإحصاء أكثر منه لأغراض قانونية.

٢١. ويشكل "عمل الأطفال" مفهوماً أضيق نطاقاً من مفهوم "الأطفال النشطين اقتصاديا"، ويستثني كافة الأطفال الذين بلغوا سن ١٢ عاماً أو تجاوزوه والذين يعملون بضع ساعات فقط في الأسبوع في أشغال خفيفة مجازة، وأولئك البالغين ١٥ عاماً أو أكثر، والذين يشغلون أعمالاً غير مصنفة على أنها "خطرة". ويرتكز مفهوم "عمل الأطفال" على اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨) الصادرة عن منظمة العمل الدولية والتي تتضمن أشمل تعريف دولي ذي حجية للحد الأدنى لسن القبول في الاستخدام أو العمل، ينطوي على " نشاط اقتصادي".

٢٢. ويعرف العمل الخطر الذي يؤديه الأطفال بأنه أي نشاط أو عمل ينطوي، من حيث طبيعته أو نوعه على آثار

الشكل ١-٢ عمل الأطفال والأطفال في الأعمال الخطرة وتوزيعهم حسب الجنس والعمر، ٢٠٠٤



المصدر: قسم المعلومات الإحصائية وبرنامج رصد عمل الأطفال

سلبية على سلامة الأطفال وصحتهم (الجسدية أو العقلية) ونموهم النفسي، أو يؤدي إليها. وقد ينجم الخطر عن عبء العمل المفرط، والشروط الجسدية للعمل، و/ أو كثافة العمل من حيث مدة أو ساعات العمل حتى حين يكون النشاط أو العمل معروفاً بأنه غير خطر أو حتى "مأمون". ويتعين في الواقع وضع قائمة لتصنيف مثل هذه الأعمال على صعيد وطني بعد إجراء مشاورات ثلاثية.

النتائج الرئيسية

٢٣. يعرض كل من الجدول ١-١ و الشكل ١-١ لمحة عامة عن النتائج الرئيسية مصنفة حسب المجموعة العمرية وفئة العمل. والعمل الخطر هو فئة فرعية لعمل الأطفال الذي يشكل بدوره فئة فرعية للنشاط الاقتصادي.

٢٤. وتشير التقديرات الجديدة إلى أنه كان هناك ٣١٧ مليون طفل نشط اقتصاديا تتراوح أعمارهم بين ٥ و١٧ سنة في عام ٢٠٠٤، يمكن اعتبار ٢١٨ مليون منهم كأطفال عمال. ومن أصل هذا الرقم الأخير، يعمل ١٢٦ مليون طفل في أعمال خطرة. وبالنسبة إلى المجموعة العمرية الأضيق نطاقا للأطفال ما بين ٥ و١٤ سنة، فإن ١٩١ مليون منهم يعتبرون نشطين اقتصاديا، و١٦٦ مليون منهم يعتبرون من الأطفال العمال، و٧٤ مليون منهم يعملون في أعمال خطرة. وقد انخفض عدد الأطفال العمال في المجموعة العمرية ٥-١٤ سنة، والمجموعة العمرية ٥-١٧ على السواء بنسبة ١١ في المائة خلال السنوات الأربع من ٢٠٠٠ إلى ٢٠٠٤. ولكن عدد الأطفال العاملين في أعمال خطرة انخفض بنسبة أكبر من ذلك بكثير، إذ بلغت ٢٦ في المائة للأطفال في المجموعة العمرية ٥-١٧ عاماً، و٣٣ في المائة للأطفال ما بين ٥ و١٤ عاماً.

٢٥. وبلغ معدل انتشار عمل الأطفال (النسبة المئوية للأطفال العاملين) في عام ٢٠٠٤، نسبة تقدر بزهاء ١٣,٩ في المائة للمجموعة العمرية ٥-١٧ عاماً بالمقارنة بنسبة ١٦ في المائة في عام ٢٠٠٠. والملحوظ أن نسبة الفتيات من بين الأطفال العمال بقيت مع ذلك مستقرة.

٢٦. وبالتالي، فإن الصورة الشاملة البارزة من ذلك مشجعة للغاية: *يسجل عمل الأطفال انخفاضاً، وكلما كان عمل الأطفال مضراً وكلما كان الأطفال الضالعون فيه مستضعفين، كلما تسارع هذا الانخفاض.*

عمل الأطفال مصنفاً حسب الجنس

٢٧. لم يطرأ أي تغير كبير خلال السنوات الأربع الماضية فيما يتعلق بتوزيع الأطفال العاملين وفقاً للجنس (أنظر الشكل ١-٢). ويظل الفتيان أكثر تعرضاً لعمل الأطفال من الفتيات، ولا سيّما في الأعمال الخطرة. ويتفاقم هذا التفاوت مع النضوج في السن.

عمل الأطفال حسب القطاع الاقتصادي

٢٨. يوزّع مؤشر العمالة حسب القطاع العمالة على ثلاث ميادين كبيرة من النشاط الاقتصادي: الزراعة والصناعة والخدمات (الشكل ١-٣). ويرتكز هذا التصنيف إلى التصنيف الصناعي المعياري الدولي لجميع الأنشطة الاقتصادية، المراجعة ٢ (١٩٦٨) و المراجعة ٣ (١٩٩٠). ويشمل القطاع الزراعي أنشطة في الزراعة والصيد والحراجة وصيد السمك. ويشمل قطاع الصناعة العمل في المناجم ومقالع الحجارة، والتصنيع والبناء والخدمات العامة كالكهرباء والغاز والماء. أما قطاع الخدمات فيشمل التجارة

بالجملة والتجزئة والعمل في المطاعم والفنادق والنقل والتخزين والاتصالات والقطاع المالي والتأمينات والعقارات وخدمات الأعمال والمجتمع المحلي والخدمات الاجتماعية الشخصية.

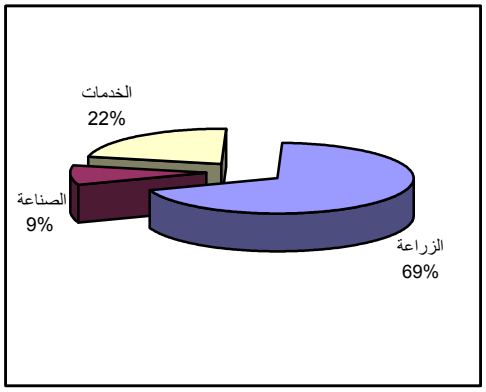
الاتجاهات الإقليمية

٢٩. تتيح التقديرات الجديدة إجراء تصنيف إقليمي للمجموعة العمرية ٥-١٤ عاماً (الجدول ١-٢ والشكل ١-٤). وقد انخفض معدل النشاط الاقتصادي للأطفال ما بين ٥-١٤ عاماً من العمر في كافة الأقاليم، لكن الأسباب الكامنة وراء ذلك متباينة. وقد سجل إقليم أمريكا اللاتينية والكاريبي أسرع انخفاض في عمل الأطفال حيث أن عدد الأطفال النشطين اقتصاديا انخفض بنسبة الثلثين في فترة أربع سنوات في حين انخفض معدل النشاط بنسبة أعلى، علماً بأن معدل النشاط الأخير للإقليم نفسه أي ٥,١ في المائة، يساوي المعدل نفسه المسجل في "الأقاليم الأخرى" - بالإشارة إلى مجموعة متنوعة من البلدان المتقدمة والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا النامية. ويسجل هذا المعدل تقدماً كبيراً على المعدل المسجل في آسيا والمحيط الهادئ من جهة وفي إقليم أفريقيا جنوب الصحراء من جهة أخرى حيث سجلت معدلات انخفاض أدنى بكثير.

٣٠. وفي أفريقيا جنوب الصحراء، وهو الإقليم الذي يشهد أعلى معدل لعمل الأطفال، لم يتمخض الانخفاض الطفيف في معدل النشاط من ٢٨,٨ إلى ٢٦,٤ في المائة عن انخفاض في عدد الأطفال النشطين اقتصاديا بل أن هذا الأخير ارتفع بعض الشيء في الواقع. ويعزى ذلك إلى معدل النمو السكاني شديد الارتفاع. ويناقش الفصل الثالث من هذا التقرير التحديات التي يواجهها الإقليم المذكور.

٣١. وفي آسيا والمحيط الهادئ، سجل انخفاض في عدد الأطفال ككل تواكب مع انخفاض في عدد الأطفال النشطين اقتصاديا، إلا أن انخفاض معدل الأنشطة كان طفيفاً للغاية. ولم تسمح البيانات المتوفرة عن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ولا عن البلدان الصناعية بإجراء تصنيف إقليمي لها. كذلك، لم تتوفر أي بيانات جديدة عن أسوأ أشكال عمل الأطفال في المطلق.

الشكل ١-٣: توزيع الأطفال العاملين حسب القطاع، ٢٠٠٤



المصدر: قسم المعلومات الإحصائية وبرنامج رصد عمل الأطفال.

الجدول ١-٢ الاتجاهات العالمية للنشاط الاقتصادي للأطفال حسب الإقليم، ٢٠٠٠ و٢٠٠٤ (المجموعة العمرية ٥-١٤ عاماً)

الإقليم	عدد الأطفال (بالملايين)		الأطفال النشطون اقتصادياً (بالملايين)		معدل النشاط (%)	
	2000	2004	2000	2004	2000	2004
آسيا والمحيط الهادئ	655.1	650.0	127.3	122.3	19.4	18.8
أمريكا اللاتينية والكاريبي	108.1	111.0	17.4	5.7	16.1	5.1
إفريقيا جنوب الصحراء	166.8	186.8	48.0	49.3	28.8	26.4
أقاليم أخرى	269.3	258.8	18.3	13.4	6.8	5.2
العالم	**1 199.3**	**1 206.6**	**211.0**	**190.7**	**17.6**	**15.8**

المصدر: قسم المعلومات الإحصائية وبرنامج رصد عمل الأطفال

ملخص

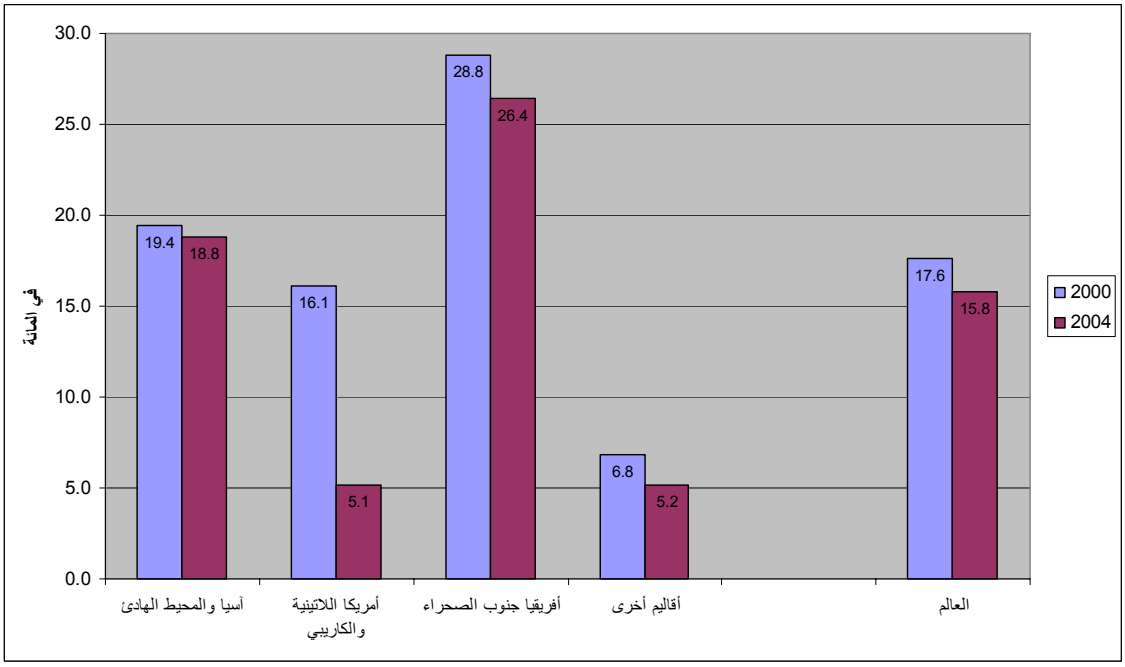
٣٢. تقلصت مشاركة الأطفال في العمل في الفئات الثلاث كلها خلال السنوات الأربع الماضية - بالمعدل المطلق والنسبي على السواء - وكذلك في كافة المجموعات العمرية وبالنسبة إلى الجنسين. وبرز اتجاهان: الانخفاض النوعي في عمل الأطفال (كلما كان الأطفال صغاراً في السن ومستضعفين، وكلما كان العمل خطراً، كلما كان الانخفاض كبيراً). وشهدت أمريكا اللاتينية والكاريبي انخفاضات هامة لدرجة وضعتها على قدم المساواة مع كثير من الاقتصادات المتقدمة أو في طور الانتقال.

٣٣. وقد انخفض معدل الأطفال من المجموعة العمرية ٥-١٤ عاماً والعاملين في أعمال خطرة بنسبة الثلث، مما يضفي بعضاً من التفاؤل الحذر على هذا التقرير. وإذا استمر

هذا النمط في الانخفاض في العقد القادم، أمكن الاعتبار بأن القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦ هو اقتراح ممكن التحقيق. وتبين البيانات المتوفرة حاليا أننا نبلغ عتبة حاسمة في عملية القضاء على عمل الأطفال.

٣٤. ومن السابق لأوانه المزايدة حول أسباب هذا الانخفاض الشامل. لكن ما يمكن قوله هو أن هذا الانخفاض يطرأ في وقت نشهد فيه التزاماً دولياً متزايداً من أجل القضاء على عمل الأطفال وقبولاً بالتدابير السياسية التي تسهم في تخفيض عدد الأطفال في العمل. والدليل على ذلك ارتفاع عدد التصديقات على اتفاقيات منظمة العمل الدولية وتواصل الجهود التي تبذلها الحركة العالمية لمناهضة عمل الأطفال على الصعيدين الوطني والدولي.

الشكل ١-٤: معدلات نشاط الأطفال حسب الإقليم، ٢٠٠٠ و٢٠٠٤ (بالنسب المئوية)



المصدر: قسم المعلومات الإحصائية وبرنامج رصد عمل الأطفال.

الإجراءات على الصعيد الوطني

التقدم على المستوى الوطني

أهمية السياسات المتسقة

٣٥. فيما يلي بعض الأمثلة المختارة لتبيان أن الخيارات السياسية التي تتخذها الحكومات، وليس مستويات الفقر البحتة، هي التي تبرر سبب تمكن عدد من البلدان من بلوغ عتبة حاسمة في تحقيق التعليم للجميع ومعه القضاء على عمل الأطفال.

الفقر والتعليم ومدى انتشار عمل الأطفال

٣٦. يصعب في كثير من البلدان الحصول على مقياس مباشر لمدى انتشار عمل الأطفال. إلا أن ارتياد المدرسة ومستويات الفقر توفر مقاييس بديلة لتقييم عمل الأطفال. فارتياد المدرسة يفرض قيوداً على ساعات العمل وطبيعته وشروطه، إضافة إلى أن حضور كافة ساعات التعليم في المدرسة يتعارض كلياً مع ممارسة أسوأ أشكال عمل الأطفال. وقد تبين في مختلف البلدان أن فرض التعليم للجميع حتى سن الرابعة عشرة قد أدى إلى انخفاض فعلي في عمل الأطفال[٥]. والعامل المهم هنا كان التزام الدولة بحد ذاتها أكثر منه مستويات الدخل[٦]. وينخفض عمل الأطفال أيضاً مع ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي للفرد - وفقاً لما يتبين من النمط التاريخي الذي تتميز به اليوم البلدان ذات الدخل المنخفض[٧]. وفي البلدان التي لا يتجاوز فيها دخل الفرد ٥٠٠ دولار أمريكي، يكون معدل مشاركة الأطفال ما بين ١٠ و١٤ عاماً في القوى العاملة مرتفعا للغاية فيتراوح ما بين ٣٠ و٦٠ في المائة منها. ولكن هذا المعدل ينخفض بسرعة إلى مستوى ما بين ١٠-٣٠ في المائة في البلدان التي يتراوح فيها دخل الفرد ما بين ٥٠٠ و١٠٠٠ دولار أمريكي. مع العلم أن هذا التفاوت السلبي يتقلص بشكل ملحوظ ما أن تتفاعل العوامل الثقافية. ويبدو أن أفضل مؤشر على عمل الأطفال هو بنية الإنتاج في البلد - إذ أنه كلما كانت حصة الزراعة مرتفعة في الناتج المحلي الإجمالي، كلما ارتفعت نسبة عمل الأطفال[٨]. وحين اعتمد مؤتمر العمل الدولي اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢)، أقر بأن الجهود الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال تبلغ فعّاليتها القصوى حين يتم الربط بين تدابير مكافحة الفقر وتعزيز التعليم بتزايد فرص الأنظمة وتدابير التنفيذ في ميادين مختارة.

أمثلة من شرق آسيا وجنوب شرق آسيا

٣٧. لعل أفضل مثال عما يمكن إنجازه في مجال القضاء على الفقر هو تجربة شرق آسيا وجنوب شرق آسيا على مدى العقود الأربعة الماضية. فقد تحقق في هذا الإقليم الفرعي نمو سَمَح لبلدان مثل ماليزيا التي كانت أفقر من غانا عند استقلالها في عام ١٩٥٧، بالتحليق اقتصاديا في الستينات لكي تقضي تقريباً بشكل كلي على فقر تميز بمدخول لا يتجاوز دولاراً واحداً في اليوم، وبتحقيق التعليم للجميع. وفيما يلي عدد من الأمثلة من هذا الإقليم الفرعي حيث ترتب على الالتزام السياسي بتخفيض الفقر وتوسيع رقعة التعليم آثار هامة جداً على مستوى القضاء على عمل الأطفال.

جمهورية كوريا

٣٨. بعد مرور جيل واحد على استقلال جمهورية كوريا في عام ١٩٤٥، انتقلت من كونها بلدا فقيرا للغاية يعاني من مستويات التحاق بالمدرسة منخفضة جداً إلى بلد يطبق نظام التعليم على نطاق شامل. وقد فرض التعليم الإلزامي للمرة الأولى في عام ١٩٤٨ لمدة ست سنوات ثم جرى تمديدها إلى تسع سنوات. ومن عام ١٩٥٥ إلى عام ١٩٧٠ أعطيت الأولوية إلى التعليم الابتدائي حيث التحق بالمدرسة ٩٩ في المائة من جميع الأطفال في سن التعليم الابتدائي في نهاية السبعينات[٩].

٣٩. إن النمو الاقتصادي الملحوظ الذي عرفته جمهورية كوريا في أوائل الستينات - حيث سجلت نمواً بلغ ٦,٦ في المائة سنوياً من ١٩٦٥ إلى ١٩٨٥، مع ارتفاع في الدخل الفردي من ٨٣ دولاراً أمريكياً في ١٩٦١ إلى ٢١٥٠ دولاراً أمريكياً في ١٩٨٥ - ترافق وتعزز بنظام تعليم واسع وشامل[١٠]. ومن عام ١٩٦٥ فصاعداً، أولي اهتمام أكبر لتعزيز التعليم الثانوي، الأمر الذي ساعد في تمهيد الطريق أمام النمو الاقتصادي المذهل.

٤٠. والواقع أنه من النتائج الأساسية التي تحققت بفضل جهود التركيز على التعليم الأساسي أكثر منه على التعليم العالي، نذكر ازدياد نسبة الفتيات المتعلمات، وقد أدت هذه الزيادة في عدد النساء الحاصلات على التعليم الأساسي إلى عدد مستقر من السكان في سني الالتحاق بالمدرسة، مما أدى بدوره إلى ازدياد الموارد المخصصة لتحسين نوعية التعليم. وقد تمت مواصلة هذا النهج التدريجي - القائم على بناء نظام

[5] انظر:
M. Weiner: *The child and the State in India: Child labor and education policy in comparative perspective* (Princeton, NJ, Princeton University Press, 1991), p. 156.

[6] المرجع نفسه، ص ٤.

[7] انظر:
G. Betcherman et al.: *Child labor, education, and children's rights,* Social Protection Discussion Paper Series, No. 0412 (Washington, DC, The World Bank, July 2004), pp. 12-13.

[8] انظر:
P. Fallon; Z. Tzannatos: *Child labor: Issues and directions for the World Bank* (Washington, DC, The World Bank, 1998), p. 3.

[9] أنظر: Weiner, op. cit., p. 171

[10] المرجع نفسه.

التعليم مرحلة تلو الأخرى - على امتداد فترة طويلة، الأمر الذي أثمر عن مكاسب كثيرة[11].

ماليزيا

٤١. نجحت ماليزيا في تخفيض رقعة الفقر بشكل هائل وفي تضييق هوة عدم المساواة في المداخيل ومستوى التعليم مع تحقيق نمو اقتصادي سريع ومع الحفاظ على الانسجام العرقي في البلاد.

٤٢. وعندما حازت ماليزيا استقلالها في عام ١٩٥٧، كانت بمثابة مجتمع منقسم للغاية تشوبه هوة عميقة ما بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية وتفاوت هائل في مستويات التعليم بشكل يعكس الانقسامات العرقية. وركزت خطط التنمية المتتالية على التنمية الريفية وعلى برامج عمل إيجابية تستهدف الفقراء من أجل ردم الهوة العرقية. وشهدت الستينات بداية تنفيذ برنامج التعليم الإلزامي الممتد على فترة تسع سنوات فتحقق في الثمانينات التعليم الابتدائي للجميع مع المساواة بين الجنسين. وابتداء من منتصف التسعينات، ارتفعت بشدة نسبة الالتحاق بالتعليم الثانوي فبلغت ٧٠ في المائة في عام ٢٠٠٢. وما ساعد ماليزيا على تحقيق هذا التقدم الاقتصادي، هو معدل النمو السكاني السنوي فيها الذي يبلغ قرابة ٢ في المائة وهو معدل صغير نسبياً.

تايلند

٤٣. كانت تايلند من أولى الدول التي انضمت إلى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في عام ١٩٩٢. وفي عام ١٩٩٤، ساعد هذا البرنامج الحكومة التايلندية على إنشاء لجنة توجيهية وطنية من شأنها معالجة مشكلة عمل الأطفال تحت إشراف ما أصبح الآن وزارة العمل والرفاه الاجتماعي. إضافة إلى ذلك، تمكن البرنامج من الربط بين أكثر من ١٧٠ وكالة، على الرغم من أنه مدعوم مباشرة من جانب أقل من ٥٠ وكالة.

٤٤. وساهم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في تحسين القوانين والسياسات المتبعة في تايلند خلال العقد الأول من تنفيذه، بما في ذلك تنقيح قانون منع البغاء والقضاء عليه (١٩٩٦)، وقانون حماية العمل (١٩٩٨) الذي رفع الحد الأدنى لسن العمل من ١٣ إلى ١٥ سنة، وقانون التعليم الوطني (١٩٩٩).

٤٥. والواقع أن عمل الأطفال كان قد بدأ بالانخفاض بشكل ملحوظ حين انضمت تايلند إلى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في عام ١٩٩٢، إذ انخفض معدل مشاركة الأطفال في عمل الأطفال في تايلند بنسبة ٥ في المائة في عام ١٩٨٩[12]. وكان مرد ذلك إلى التقدم الاقتصادي والتعليمي السريع. واستمرت هذه النزعة نحو الانخفاض في التسعينات على الرغم من الأزمة الاقتصادية التي بدأت في عام ١٩٩٧، بحيث انخفضت معدلات مشاركة الأطفال الذين لم يبلغوا بعد ١٥ عاماً، إلى نسبة ١ في المائة تقريباً بحلول عام ٢٠٠٠.

٤٦. ومن العوامل الهامة التي أدت إلى الانخفاض المستمر في عمل الأطفال، نذكر الالتزام الصارم في عام ١٩٩٢ الذي اتخذه أول رئيس وزراء منتخب ديمقراطياً بعد فترة حكم عسكري، فقرر القضاء على عمل الأطفال وعلى الاستغلال الجنسي. وفي العام التالي، شكل تحويل الوكالة الحكومية المعنية بمكافحة عمل الأطفال إلى وزارة العمل والرفاه الاجتماعي خطوة بارزة إلى الأمام. وعلى الرغم من الأزمة الاقتصادية، فقد ارتفعت مدة التعليم الإلزامي في عام ١٩٩٩ من فترة ست سنوات إلى تسع سنوات ابتداء من سن السابعة. كما تم تعميم التعليم الابتدائي للجميع منذ عام ١٩٩٩. وتعكف الحكومة على تحقيق الهدف الأكبر والمتمثل بفرض التعليم الإلزامي لفترة إثني عشر عاماً للجميع كما ورد ذلك في الدستور الجديد لعام ١٩٩٧. ونتيجة لذلك، ارتفع عدد الملتحقين بالتعليم الابتدائي والتعليم الثانوي الأدنى بشكل ملحوظ.

٤٧. ومنذ عام ٢٠٠١، تم ربط التدابير الوطنية لمكافحة عمل الأطفال بشكل وثيق بالمشاغل التجارية، وقد ركزت على بعض أسوأ أشكال عمل الأطفال كالاستغلال الجنسي لأغراض تجارية والاتجار بالأطفال، وهما ظاهرتان مستمرتان في حين أن القلق يتزايد أيضاً بشأن الأطفال الضالعين في أنشطة غير مشروعة متصلة بالاتجار بالمخدرات.

الصين

٤٨. تحصي الصين ٣٥٠ مليون طفل يشكلون ٢٠ في المائة من مجموع عدد الأطفال في العالم. ومع العلم أن هناك القليل فقط من المعلومات الإحصائية الدقيقة عن اتجاهات عمل الأطفال في الصين، فإنه يمكن اعتبار الأدلة المتوفرة عن الحد من الفقر وتعزيز التعليم كمؤشرات بديلة هامة. وفي السنوات الـ٢٥ الماضية، تمكنت الصين من انتشال أعداد كبيرة من السكان من جائحة الفقر وتمكنت من إرسال أعداد كبيرة من الأطفال إلى المدرسة، وذلك أكثر من أي بلد آخر. لذا يمكن الاعتقاد أن لذلك آثاراً عميقة جداً على عمل الأطفال في الصين.

٤٩. وتركز القسم الأكبر من التقدم الذي حققه العالم على صعيد تخفيض مستويات الفقر المدقع في العقدين الماضيين في الصين[13]، علماً أنها سجلت معدلات نمو سنوية تجاوزت

[11] أنظر:
K. Tomasevski: *Education denied: Costs and remedies* (London, Zed Books, 2003), p. 23.

[12] انظر:
S. Ptanawanit et al.: *A review of IPEC's contribution to national efforts to combat child labour in Thailand: 1992-2002* (Bangkok, ILO, 2005), p. 32.

[13] انظر:
J. Wolfensohn; F. Bourguignon: *Development and poverty reduction: Looking back, looking ahead* (Washington, DC, The World Bank, 2004), p. 17.

الإطار ١-١

التصدي لعمل الأطفال في تركيا

منذ نشأة الجمهورية التركية في عام ١٩٢٣ وحماية الأطفال من الاستغلال هي في طليعة البرامج الوطنية. وكانت تركيا من أوائل البلدان التي انضمت إلى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في عام ١٩٩٢ وصدقت على كلا الاتفاقيتين الأساسيتين المتصلتين بعمل الأطفال. ونفذت تركيا أكثر من مئة برنامج عمل في إطار البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، وذلك بالتعاون مع شركاء على الصعيد الوطني. وتطورت استراتيجيات البرنامج الدولي في تركيا فانتقلت من تحسين المعرفة بالمشكلة إلى استثارة الوعي بين صانعي السياسات لتعزيز القدرة المؤسسية للشركاء الرئيسيين. وصمم البرنامج الدولي أيضاً بنجاح نماذج مختلفة للتدخل، وبذل الكثير من الجهود لإقناع المنظمات الشريكة باعتماد هذه النماذج، بما فيها وكالات الأمم المتحدة الأخرى كاليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان. كما قدم البرنامج الدولي الدعم اللازم لإقامة آليات تنسيق كالفريق الاستشاري الوطني ولجان العمل على مستوى الحكومة المحلية. واعتمدت تركيا في عام ٢٠٠٢ هدف القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال في غضون فترة عشر سنوات.

وتستطيع تركيا أن تعتز بانخفاض ملحوظ في عمل الأطفال في السنوات الأخيرة. وفي حين أن ما يقارب المليون طفل كانوا يعملون في نشاط اقتصادي في عام ١٩٩٤، فقد انخفض هذا العدد بشكل هائل ليبلغ نصف مليون في عام ١٩٩٩ - أي أنه سجل انخفاضاً بنسبة ٥٠ في المائة في فترة خمس سنوات. وكان ذلك نتيجة مجموعة من العوامل كتعزيز التعليم الإلزامي في عام ١٩٩٧ الذي امتد من خمسة إلى ثمانية أعوام ليغطي المجموعة العمرية ما بين ٦-١٤ سنة، فضلاً عن الوعي المتزايد والقدرات المتعاظمة خلال عقد كامل من تنفيذ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. وأدرجت الحكومة التزامها القضاء على عمل الأطفال في خطتها التنموية الخمسية الثامنة (٢٠٠١-٢٠٠٥)، التي تشمل في أهدافها أيضاً توفير التعليم لكل فتاة وفتى دون سن ١٤ عاماً. وترمي الخطة أيضاً إلى استئصال الفقر لكون ذلك من أبرز العوامل المؤدية إلى القضاء على عمل الأطفال.

المصدر: مشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بشأن محاربة أسوأ أشكال عمل الأطفال في تركيا - دعم البرنامج والسياسة الوطنيين المحددين زمنياً للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال في تركيا (٢٠٠٤ – ٢٠٠٦).

١٠ في المائة في التسعينات[14]. فقد خفضت الصين بشكل هائل الفقر واسع النطاق - مسجلة بذلك أهم تخفيض للفقر في التاريخ[15] - وذلك عن طريق إصلاحات حكومية خاصة ونمو اقتصادي سريع. وبالاستناد إلى معيار البنك الدولي دولار واحد في اليوم، يقدر أن عدد الفقراء قد انخفض من زهاء ٤٩٠ مليون في عام ١٩٨١ إلى ٨٨ مليون في عام ٢٠٠٢، أي أن الفقر المدقع قد انخفض من ٤٩ في المائة إلى ٦,٩ في المائة[16]. وقد تحقق نصف هذا التقدم تقريباً في النصف الأول من الثمانينات حين اتخذت الصين أولى الخطوات الرئيسية الرامية إلى تحرير الاقتصاد الريفي[17]، فبدأت الصين عملية الإصلاح انطلاقاً من القطاع الزراعي[18]. ونظراً إلى أن الفقر في الصين كان ظاهرة تتميز بها الأرياف بصورة رئيسية، فإن النمو الذي حققه القطاع الريفي كان عاملاً حاسماً لتخفيض مستويات الفقر. وحين تباطأ النمو الاقتصادي الريفي في النصف الثاني من الثمانينات وفي أواخر التسعينات، شهدت الصين تباطؤا نسبياً في التقدم المحرز على مستوى تخفيض الفقر مع توسع هوة الفوارق الاجتماعية[19].

٥٠. وقامت الصين بتعزيز نظامها التعليمي بشكل بارز إذ تمكنت من تعميم التعليم الابتدائي بشكل كلي تقريباً على الرغم من أن لديها أكبر عدد من الأطفال في العالم في سن الالتحاق بالمدرسة، وأن ٨٠ في المائة من هؤلاء موجودون في المناطق الريفية[20]. ففي عام ١٩٤٩، كان حوالي ٢٥ في المائة فقط من الأطفال يلتحقون بالتعليم الابتدائي، أما في عام ١٩٨٢ فأصبح ٩٣ في المائة من الأطفال يرتادون المدرسة الابتدائية و٧٠ في المائة يتممون الصف السادس منها، علماً أن الأكثرية العظمى منهم تواصل التعلم في المدرسة الثانوية للصغار[21]. ومع بدء تباطؤ النمو الاقتصادي في منتصف الثمانينات، أطلقت الصين إصلاحات في قطاع التعليم أدت إلى تسريع عجلة الجهود طويلة العهد[22] الرامية إلى تحقيق التعليم للجميع. وأصدرت الصين قانون التعليم الإلزامي في عام ١٩٨٦. ونص القانون الجديد على تمديد فترة التعليم الأساسي ليشمل ثلاث سنوات إضافية في التعليم الثانوي

14 انظر:
J. E. Stiglitz: *Globalization and its discontents*, Norton, New York, 2003, p. 181.

15 المرجع نفسه.

16 انظر:
Weng Sangui; Li Zhou; Ren Yanshun: *The 8-7 national poverty reduction program in China – The national strategy and its impact* (Washington, DC, The World Bank, 2004), p. 3.

17 أنظر: Wolfensohn and Bourguignon, op. cit., p. 17.

18 أنظر: Stiglitz, op. cit., p. 182.

19 أنظر: Wang Sangui, op. cit., pp. 7-8.

20 انظر:
C. Colclough and K. Lewin: *Educating all the children: Strategies for primary schooling in the South*, Oxford, Clarendon, 1993, p. 84.

21 أنظر: Weiner, op. cit., p. 162.

22 ترقى هذه الجهود إلى عام ١٩٤٩. وكان الهدف يرمي إلى تحقيق التعليم للجميع في عام ١٩٦٢.

للصغار، كما نص على نزع المركزية عن أنظمة تمويل التعليم والأنظمة الإدارية، وقام بتنويع التعليم الثانوي للكبار، وبدأ بإدخال عناصر خاصة بالسوق إلى إدارة النظام[٢٣].

٥١. ونتيجة لذلك، تم إلى حد كبير تحقيق هدف فرض التعليم الإلزامي لخمس سنوات على الأقل لكافة الأطفال بحلول عام ٢٠٠٠. وفي عام ١٩٩٨، بلغ متوسط الالتحاق بالتعليم الابتدائي ما يقارب ٩٨,٩ في المائة، وسجلت ثلاث ولايات فقط معدل التحاق أدنى من ٩٥ في المائة. ويبلغ متوسط معدل ترك التعليم في المستوى الابتدائي ١ في المائة تقريباً[٢٤].

٥٢. وفي الوقت عينه، فإن الصين ماضية في تنفيذ سياستها الرامية إلى تعميم التعليم الإلزامي لتسع سنوات، رغم استمرار بعض العقبات. فلا زال هناك الكثير من التفاوت على الصعيد الإقليمي كما بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية، في حين أن تعليم الأقليات الإثنية يشكل تحدياً في حد ذاته. كذلك هناك تفاوت كبير في نوعية التعليم المقدم[٢٥]. وتتميز استراتيجية الصين التعليمية بعنصر بالغ الأهمية وهو حظر استخدام الأطفال الذين لم يتمموا ٩ سنوات من التعليم. وتشكل هذه الميزة على وجه الاحتمال شرطاً فريداً من نوعه فيما بين البلدان النامية[٢٦].

٥٣. وتمكنت الصين من تحقيق التعليم للجميع بكلفة أدنى من كلفته في غالبية البلدان الأخرى[٢٧] وذلك بفضل نمو أبطأ للسكان (٠,٩ في المائة في المتوسط في التسعينات) وبفضل إصلاحات السوق. إضافة إلى ذلك وكما رأينا سابقاً، فإن الإصلاحات التي أدخلت إلى قطاع التعليم كانت جزءاً من مجموعة أوسع من الإصلاحات التي أدخلت على القطاعين الاجتماعي والاقتصادي منذ أوائل الثمانينات. وبعد مرور جيل واحد فقط كان لهذه الإصلاحات أثر بارز للغاية من حيث تخفيض الفقر وتعميم التعليم للجميع ومكافحة عمل الأطفال. وعلى سبيل المثال، فإن النسبة المئوية للأطفال ما بين ١٠-١٤ سنة الذين يعملون بشكل مطرد، قد انخفضت من ٤٨ في المائة في عام ١٩٥٠ إلى ١٢ في المائة في عام ١٩٩٥. وسجل أهم انخفاض في هذه النسبة - وهي نقطة الانتقال - في الثمانينات حين ارتفع معدل النمو الاقتصادي للبلاد بشدة[٢٨].

البرازيل

٥٤. يتبين من تاريخ التصنيع في البرازيل، أن التصنيع كما في بريطانيا، قد ترافق مع عمل الأطفال. ففي العقد الأخير من القرن التاسع عشر مثلاً، كان الأطفال والمراهقون يشكلون ١٥ في المائة من العمال في المؤسسات الصناعية في ساوباولو. وفي عام ١٩٢٠ كان الأطفال يشكلون ٤٠ في المائة من اليد العاملة في قطاع النسيج في الولاية[٢٩].

٥٥. وعلى الرغم من التغييرات الهيكلية التي تعيشها اقتصادات عصرنا هذا، فإن عمل الأطفال لا زال من السمات الهامة التي تتميز بها سوق العمل بل يبدو أنه ازداد كثافة في الثمانينات. وقد تواكب ذلك مع معدلات مرتفعة للنمو السكاني - بلغت حوالي ٢,٢ في المائة في المتوسط سنوياً بين ١٩٧٠ و ١٩٩٠ - بحيث أن المجموعة العمرية ٥-١٧ عاماً شكلت ٢٩ في المائة من السكان في عام ١٩٩٢.

٥٦. وفي الثمانينات، بدأ هذا الاتجاه الصعودي في عمل الأطفال وخاصة بروز ظاهرة أطفال الشوارع المتفاقمة، بجذب انتباه العالم إلى المشكلة ومشاركة المنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية كمنظمة العمل الدولية واليونيسيف. وكان الوقت قد حان لاتخاذ التدابير مع إحلال الديمقراطية واعتماد دستور جديد في عام ١٩٨٨ تبعه القانون الخاص بالأطفال والمراهقين، الذي دخل حيز التنفيذ في تموز/ يوليه ١٩٩٠. وتضمن القانون عشر مواد حول عمل الأطفال وأوضح صراحة أن عمل الأطفال والحق في التعليم لا يمكن التوفيق بينهما. وأدى اعتماد القانون إلى إنشاء مجالس وصاية معنية بحقوق الأطفال والمراهقين، لمساعدة الأطفال الذين انتهكت حقوقهم ورصد الإنفاذ الفعلي للمعايير المتصلة بحقوق الطفل. وعلى الصعيد المحلي أنشأ القانون مجالس بلدية للإشراف على توفير الخدمات للأطفال. وتقع على هذه المجالس وعلى الوكالة الوطنية التي تظللها، وفي المجلس الوطني لحقوق الأطفال والمراهقين، مهام متعددة إذ تعمل كمنتدى عمومي يمكن فيه مناقشة مشاكل عمل الأطفال ووضعها في طليعة برنامج السياسة العامة الحكومية؛ وبذلك تصبح هذه المجالس البلدية مركزاً لنشر نهج جديدة كدمج أطفال الشوارع في المدارس، أو مرصداً للسهر على رفاه الأطفال والميزانية العامة.

٥٧. وانضمت البرازيل إلى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في عام ١٩٩٢ في ظل هذه الظروف، فكانت أحد البلدان الستة المشاركة الأولى. وخلال العقد التالي طرأت تطورات مذهلة إذ بلغت البرازيل عتبة حاسمة في محاربة عمل الأطفال. فانخفض معدل نشاط المجموعة العمرية ٥-١٧ عاماً بزهاء ٣٦,٤ في المائة من عام ١٩٩٢ إلى عام ٢٠٠٤ (من ٧٥٧٩١٢٦ إلى ٤٨١٤٦١٢). وكان الانخفاض أكثر حدة في المجموعة العمرية ٥-٩ سنوات، إذ تدنى بما يقارب ٦٠,٩ في المائة في الفترة نفسها. وفي عام

[23] أنظر:
X. Liang: *China: Challenges of secondary education* (Washington, DC, The World Bank, 2001), p. 11.

[24] المرجع نفسه.

[25] ibid., p. 12.

[26] انظر: Colclough and Lewin, op. cit., p. 89.

[27] انظر: Liang, op. cit., pp. 15-16. خصصت الصين أكثر من ٢ في المائة بقليل من الناتج القومي الإجمالي لقطاع التعليم بالمقارنة بمتوسط عالمي للبلدان الأقل نمواً يبلغ ٣,٩ في المائة. إلا أن الخطة الخمسية الحادية عشرة (٢٠٠٦-٢٠١٠) تنص على تخصيص ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للتعليم.

[28] انظر:
K. Basu: "Child labor: Cause, consequence, and cure, with remarks on international labor standards", in *Journal of Economic Literature* (Nashville), Vol. 37, No. 3 (Sep. 1999), pp. 1086-1087. Basu used ILO (1996) data.

[29] أنظر:
Organização Internacional do Trabalho [ILO]: *Boas práticas de combate ao trabalho infantil: os 10 anos do Ipec no Brasil* (Brasilia, 2003).

الإطار ١-٢

التصدي لعمل الأطفال في الصين

صدقت الصين على الاتفاقية رقم ١٣٨ في عام ١٩٩٩ وعلى الاتفاقية رقم ١٨٢ في عام ٢٠٠٢. وتحظر اللوائح الجديدة التي دخلت حيز التنفيذ في الأول من كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٢ عمل الأطفال قبل بلوغ سن ١٦ عاماً. وتفرض هذه اللوائح الجديدة غرامات على انتهاكها وتشترط على أصحاب العمل التثبت من بطاقات هوية عمالهم.

وهناك مؤشرات أخرى تدل على أن الصين راغبة أكثر فأكثر في التصدي لمشكلة عمل الأطفال. فعندما نظرت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الطفل في التقرير الثاني للصين حول عمل الأطفال، في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥، كان هناك إقرار رسمي بأن هناك أطفالاً لا زالوا بحاجة إلى تدابير حماية خاصة، بمن فيهم أطفال الشوارع وأطفال العمال المهاجرين والأطفال الذين يمكن أن يكونوا عرضة للإتجار[١]. ولا زالت الصين تواجه تحديات كثيرة في مجال حماية الأطفال بسبب التفاوت الصارخ بين المناطق الريفية والحضرية وبسبب ثقافة تقليدية تفضل الصبيان على البنات.

ونظراً إلى أن نسبة الأطفال العاملين منخفضة فإن التحدي يكمن في بلوغ وتحديد جيوب عمالة الأطفال في المناطق النائية. وتركز العناية حالياً على أولاد العمال المهاجرين الذين يُتركون مع أعضاء الأسرة الآخرين أو أولئك الذين يعيشون مع أهلهم في المدن لكنهم لا يستطيعون بالضرورة الوصول إلى التعليم. وقد تتفاقم مشكلة عمل الأطفال مع تسارع نمو الصناعات ذات اليد العاملة الكثيفة.

ويعمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في ولاية يونان منذ عام ٢٠٠٠ في إطار مشروع الميكونغ شبه الإقليمي حول الاتجار بالأطفال والنساء. وفي عام ٢٠٠٤، أطلق البرنامج مشروعاً جديداً لمنع الاتجار بالفتيات والشابات لأغراض استغلالهن كيد عاملة في الصين نفسها. وكانت الصين ممثلة في الدورة التدريبية الإقليمية الأولى لبناء القدرات، التي نظمتها منظمة العمل الدولية حول جمع البيانات الخاصة بعمل الأطفال بالتعاون مع مشروع البحوث ما بين الوكالات بشأن "فهم عمل الأطفال" والتي عقدت في بانكوك في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤. ويندرج ذلك في إطار رغبة الصين المتزايدة في التعلم من خبرة البلدان الأخرى.

[١] الملاحظات التمهيدية التي تقدم بها السفير شزوكانغ عند دراسة التقرير الدوري الثاني عن تنفيذ جمهورية الصين الشعبية لاتفاقية حقوق الطفل (١٩ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥).

١٩٩٢، كان مجموع الأطفال العاملين يبلغ ٦٣٦٢٤٨ بالمقارنة بزهاء ٢٤٨٥٩٤ فقط في عام ٢٠٠٤[٣٠].

٥٨. وثمة عوامل كثيرة تبرر انخفاض معدلات عمل الأطفال ابتداء من منتصف التسعينات تقريباً. وأحد أسباب ذلك هو ارتفاع مستوى التعبئة الاجتماعية في البرازيل. ويدير عدد من المنظمات غير الحكومية على المستويين المحلي والوطني برامج تهدف إلى مكافحة الفقر وتحسين مستويات المعيشة (بما في ذلك المرافق الصحية الأساسية والصحة والتعليم) والنهوض بالحقوق الأساسية. وكانت بعض الإجراءات الابتكارية ناجحة للغاية، من قبيل حشد قطاع الأعمال والسلطات البلدية، استهدفها برنامجان من برامج مؤسسة أبرينك ("الشركة الرفيقة بالطفل" و"العمدة الرفيق بالطفل"). وما يجدر ذكره أيضاً هو حشد موظفي ومؤسسات الإعلام من خلال وكالة الأخبار عن حقوق الطفل، لما قاموا به من حملة لم يسبق لها مثيل لإلقاء الأضواء على حركة تشجيع حقوق الطفل في البرازيل. واضطلعت نقابات العمال أيضاً بدور أساسي خلال هذه الفترة، وأجرت تغييراً جذرياً في نهج مقاربة قضية عمل الأطفال، كما نفذت برنامج توعية واسع النطاق استند إلى تنظيم الدورات والحلقات الدراسية وإصدار المنشورات والتعبئة والاستقصاء، مما أسهم إسهاماً ضخماً في مناقشة البدائل من عمل الطفل (كتعبئة المجتمع المدني والسلطات المحلية لمناقشة السبل البديلة من عمل الأطفال في صناعة الأحذية في فرنكا، في ولاية ساو باولو). والأمر البارز في الواقع هو إقامة هيكل رباعي فريد وابتكاري، هو المنتدى الوطني لمنع عمل الأطفال واستئصاله، الذي أنشئ في نهاية عام ١٩٩٤، كهيئة دائمة يمكن للفاعليات الاجتماعية أن تتوصل ضمنها إلى توافق في الآراء وأن تناقش السياسات والقضايا المتصلة بعمل الأطفال وعمالة الشباب. ونص الدستور الجديد على التعليم الإلزامي لمدة ثماني سنوات جرى تمديدها إلى تسع سنوات في شباط/ فبراير ٢٠٠٦. ومنذ منتصف التسعينات يسجل تقدم كبير جداً في مجال الالتحاق بالتعليم الابتدائي في الأقاليم الأكثر فقراً - في شمال البلاد وشمالي شرقها وغربها الأوسط. وقد أمكن ذلك في الواقع بفضل التزام قوي في السياسة العامة في إطار برنامج "كل طفل في المدرسة"، تحفزها برامج التحويلات النقدية للتردد إلى المدرسة إلى الأسر الفقيرة التي لديها أطفال في سن الدراسة[٣١]، وبرنامج ابتكاري لاستئصال عمل الأطفال، أنشئ في عام ١٩٩٦ وطاول الآن أكثر من مليون طفل بين

[30] انظر:
Organização Internacional do Trabalho [ILO]: *O Brasil sem trabalho infantil! Quando?: Projeção de estimativas de erradicação do trabalho infantil, com base em dados de 1992-2003* (Brasilia, 2005).

[31] أنظر:
The Bolsa Escola programme (1995) and, since 2003, the Bolsa Família (Family Grant) programme, which had reached 13,363,210 children by February 2006.

٩ و١٥ سنة[٣٢]. وفي عام ١٩٩٩ سجل معدل الالتحاق الصافي بالمدرسة للمجموعة العمرية ٧-١٤ عاماً ارتفاعاً ليبلغ ٩٦ في المائة بعد أن كان ٨٦ في المائة في عام ١٩٩١ وبحلول عام ٢٠٠٤ كان هناك ٢,٩ في المائة فقط خارج المدرسة. وبذلك كان هدف تعميم التعليم الابتدائي على الجميع قد تحقق عملياً. ونتج عن ذلك طلب قوي على الالتحاق بالتعليم الثانوي حيث أن معدل الالتحاق ارتفع بنسبة ١٠ في المائة سنوياً ابتداء من عام ١٩٩٥، وقد لا يضاهيه أي معدل نمو مطابق في أي بلد آخر.

ملخص: أهمية اختيار السياسات

٥٩. يتماشى القضاء على عمل الأطفال مع الحد من الفقر عن طريق التنمية الاقتصادية. إلا أن هذه العلاقة ليست تلقائية. فمن المهم اختيار السياسات التي يتوجب أن تكون متماسكة. ويتسارع نمط القضاء على عمل الأطفال حين تفتح الاستراتيجيات "باب الفرص" أمام السكان الفقراء[٣٣]. فحيث تركز جهود التنمية مثلاً على الحد من الفقر في المناطق الريفية، وحيث يتم تمديد مدة التعليم الإلزامي تدريجياً، وحيث تقوم الوكالات الحكومية مع أصحاب العمل ونقابات العمال وغيرها بحشد قواها لإنفاذ قوانين العمل حول الحد الأدنى لسن الاستخدام ولخلق الفرص أمام الأطفال بغية حمايتهم من الوقوع في فخ العمل المبكر وخاصة العمل في ظروف خطرة، فحينها يتم تحقيق التقدم في مكافحة عمل الأطفال.

٦٠. وتعزز هذه الأمثلة من آسيا والبرازيل الشعار القائل بأن الحد من الفقر وتعميم التعليم يشكلان شروطاً مسبقة هامة لدفع البلدان إلى منصة الانتقال إلى مرحلة جديدة في القضاء على عمل الأطفال. وإذا كانت البرازيل والصين قد نجحت في عملية الانتقال التاريخية هذه فإن البلدان الأخرى تستطيع هي أيضاً أن تنجح في ذلك.

التقدم المحرز في تصديق وتنفيذ المعايير

٦١. أبرز ما سجل على الصعيد العالمي هو التقدم المحرز فيما يتعلق باحترام معايير منظمة العمل الدولية. وفيما يتعلق بوضع المعايير المتصلة بعمل الأطفال، فمن الواضح أن عام ١٩٩٩ كان عاماً حاسماً. فقد حفز اعتماد اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال (رقم ١٨٢) ذلك العام التزاماً كبيراً من جانب الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية ليس فقط لجهة اتخاذ التدابير اللازمة لاستئصال أسوأ أشكال عمل الأطفال إنما أيضاً لجهة مكافحة عمل الأطفال بشكل عام. وقد تجسد هذا الالتزام أولاً وقبل أي شيء من خلال معدل التصديقات الأعلى على الإطلاق في السنوات التي تلت اعتماد الاتفاقية رقم ١٨٢ واتفاقية الحد الأدنى للسن، (رقم ١٣٨). وإضافة إلى التصديقات البالغة ١٥٦ تصديقاً على الاتفاقية رقم ١٨٢، سجل ٧٣ تصديقاً على الاتفاقية رقم ١٣٨ منذ عام ١٩٩٩ من مجموع قدره ١٤١ تصديقاً، بالمقارنة مع ٦٨ تصديقاً على هذه الاتفاقية الأخيرة في الفترة ١٩٧٣ - ١٩٩٩. وفي الواقع، كان معدل التصديق على الاتفاقية رقم ١٣٨ قد بدأ يتسارع قبل أن يتم اعتماد الاتفاقية رقم ١٨٢.

٦٢. ويشكل هذا الدعم المتزايد لأهم معايير منظمة العمل الدولية الخاصة بعمل الأطفال دليلاً قاطعاً على الالتزام السياسي للدول الأعضاء حتى ولو أن التقدم على الأرض لا زال غير متجانس بين الأقاليم.

٦٣. وبطبيعة الحال، ليس التصديق على صك دولي سوى الخطوة الأولى على طريق معالجة عمل الأطفال وهناك الكثير من الحالات التي بقيت فيها الوعود المقطوعة خلال التصديق حبراً على ورق. ومع ذلك، فهناك الكثير من الخطوات المشجعة في عدة أماكن من العالم وينبغي لهذا التحليل أن يسهم في تجنيد الجهود التي ستبذل في السنوات القادمة لأغراض الترويج لهاتين الاتفاقيتين.

٦٤. ومن الضروري التشديد أيضاً على أن التقارير العالمية المقدمة بموجب متابعة الإعلان لا تنظر في تطبيق الاتفاقيات ذات الصلة بحد ذاتها، إنما تنظر في تطبيق المبادئ التي تشكل قوام هذه الاتفاقيات. ومن ناحية أخرى، ترمي التقارير العالمية إلى توفير صورة عالمية دينامية تشمل كافة المعلومات المتوفرة للمكتب. وتدل الإشارات فيها إلى الاتفاقيات على التزام الدول الأعضاء المتعاظم عن طريق التصديق عليها كما تعطي لمحة عن المعلومات التي بلغت المكتب على أثر التصديقات المذكورة.

لمحة عامة

٦٥. بصورة عامة، لقد صدق ٨٧ في المائة تقريباً من الدول الأعضاء على الاتفاقية رقم ١٨٢، وتشمل هذه الدول أكثر من ثلاثة أطفال من أصل أربعة في العالم - أي ٧٧ في المائة من عدد أطفال العالم. وفي حالة الاتفاقية رقم ١٣٨ والتي تشكل صكاً أكثر تعقيداً، فإن معدل التصديق عليها يتجاوز ٧٩ في المائة - تشمل هذه البلدان تقريباً طفلين من أصل ثلاثة أطفال (٦٣ في المائة) من مجموع عدد الأطفال في العالم. ولا تدل هذه الأرقام فقط على أن الغالبية الساحقة من البلدان قد وافقت على الاتفاقيتين الرئيسيتين لمنظمة العمل الدولية، إنما تدل أيضاً على أنها تغطي نسبة كبيرة جداً من الأطفال في جميع أنحاء العالم. ومع ذلك، فلا زال هناك ٢٠ دولة عضواً في منظمة العمل الدولية لم تصدق بعد على أي من الاتفاقيتين. وقد تم التصديق على الاتفاقية رقم ١٨٢ من جانب كافة الدول الأعضاء باستثناء ٢١ منها، في حين أن الاتفاقية رقم ١٣٨ حظيت بتصديق كافة الدول الأعضاء باستثناء ٣٦ منها[٣٤].

[32] بموجب البرنامج، حتى تتلقى الأسرة مرتباً شهرياً، يجب أن يكون جميع الأطفال ملتحقين بالمدرسة ويتابعون الأنشطة غير الدراسية كالرياضة أو الفنون أو الرقص أو الموسيقى.

[33] انظر:
G. Wood: "Staying secure, staying poor: The 'Faustian bargain'", in *World Development* (Oxford), Vol. 31, No. 3 (Mar. 2003), p. 459.

[34] يعالج هذا القسم من التقرير فقط الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢، وهما اتفاقيتان أساسيتان حول عمل الأطفال يغطيهما الإعلان. وينبغي

أفريقيا

٦٦. صدق اثنان وأربعون بلداً أفريقياً من أصل ٥٣ على الاتفاقيتين الأساسيتين حول عمل الأطفال لمنظمة العمل الدولية، ولم يبق إلا خمسة بلدان لم تصدق على أي منهما بعد. من هنا، يمكن القول أن معدل التصديق الإجمالي جيد في أفريقيا، لا سيّما بالنظر إلى النسبة المئوية لعدد الأطفال المشمولين. ومن بين البلدان التي لم تصدق على أي من الاتفاقيتين، هناك بلدان واجهت نزاعات داخلية حادة في السنوات الأخيرة مثل سيراليون والصومال.

الأمريكتان

٦٧. صدق خمسة وعشرون بلداً من أصل ٣٥ في هذا الإقليم على الاتفاقيتين الأساسيتين حول عمل الأطفال لمنظمة العمل الدولية. وإن البلدين اللذين يحصيان أكبر عدد من الأطفال، أي الولايات المتحدة (٧٥,٨٩٣,٠٠٠) والمكسيك (٣٩,٨٠٠,٠٠٠)، لم يصدقا على الاتفاقية رقم ١٣٨ لكنهما صدقا على الاتفاقية رقم ١٨٢.

الدول العربية

٦٨. صدقت جميع الدول العربية على الاتفاقية رقم ١٨٢، وليس هناك سوى البحرين وقطر والمملكة العربية السعودية لم تصدق بعد على الاتفاقية رقم ١٣٨، أي أن ١٢,٥٣٤,٠٠٠ طفل من أصل ٣٧,٠٣٠,٠٠٠ طفل لا تغطيهم الاتفاقية الأخيرة.

آسيا

٦٩. من أصل ٢٩ بلداً في آسيا، صدق ١٤ بلداً على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية حول عمل الأطفال. ويبدو أن البلدان الباقية لا زالت تتلكأ عن التصديق على الاتفاقية رقم ١٣٨، علماً أن أكثر من نصف عدد الأطفال دون سن ١٨ عاماً في آسيا غير مشمولين بعد في نطاق هذه الاتفاقية. إن عدم تصديق الهند على أي من الاتفاقيتين مثلاً، وهي البلد الذي يحصي أكبر عدد من الأطفال في العالم، يرفع النسبة المئوية العالمية للأطفال الذين لا تغطيهم الاتفاقيتان الأساسيتان. ومن بين هذه البلدان هناك أحدث دول أعضاء في منظمة العمل الدولية وهي دول المحيط الهادئ التي لم تصدق بعد على أي اتفاقية من اتفاقيات منظمة العمل الدولية، مع العلم أنها أشارت إلى أنها في صدد الاستعداد لذلك.

أوروبا

٧٠. إن معدل التصديق في أوروبا مشجع إذ أن ستة بلدان فقط لم توقع بعد على الاتفاقيتين ١٣٨ و١٨٢ من أصل ٤٩ بلداً في المجموع وهذه البلدان هي أرمينيا، أستونيا، أوزبكستان، تركمانستان، الجمهورية التشيكية، لاتفيا.

توقعات التصديق

٧١. أعربت غالبية البلدان التي لم تصدق على هاتين الاتفاقيتين عن عزمها على القيام بذلك، أو أعلنت عن أن عملية التصديق جارية. وهناك بضع حالات فقط أعلنت فيها الحكومات عن عدم قدرتها على التصديق في المستقبل القريب.

صكوك دولية أخرى

٧٢. في السنة التي تلت اعتماد الاتفاقية رقم ١٨٢ في عام ١٩٩٩، تم اعتماد ثلاثة صكوك دولية جديدة أخرى تعنى بشكل خاص ببعض المسائل المعرّفة بأنها من أسوأ أشكال عمل الأطفال، وهي:

- البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن إشراك الأطفال في النزاعات المسلحة[35]؛
- البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الخليعة[36]؛
- بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية (بروتوكول باليرمو)[37].

٧٣. وما يبعث على الارتياح هو النمط السريع للتصديق على هذه الصكوك التي ترافقها حماية قانونية دولية في هذا الميدان، مع العلم أن مستوى التصديق عليها لم يبلغ بعد مستويات التصديق على الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢.

٧٤. وصدقت كافة دول العالم تقريباً على اتفاقية حقوق الطفل الصادرة عن الأمم المتحدة عام ١٩٨٩ (باستثناء الولايات المتحدة والصومال فقط). أما الاتفاقيتان رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢ فقد حظيتا بعدد من التصديقات يتجاوز بكثير التصديقات على الصكوك الأخرى: البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الخليعة، يغطي ما يزيد بقليل فقط عن طفل واحد من أصل اثنين في العالم (٥٤ في المائة)، والبروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في النزاعات المسلحة، يغطي ما يقارب طفل من أصل ثلاثة (٣٦ في المائة). أما فيما يتعلق ببروتوكول باليرمو، فإنه

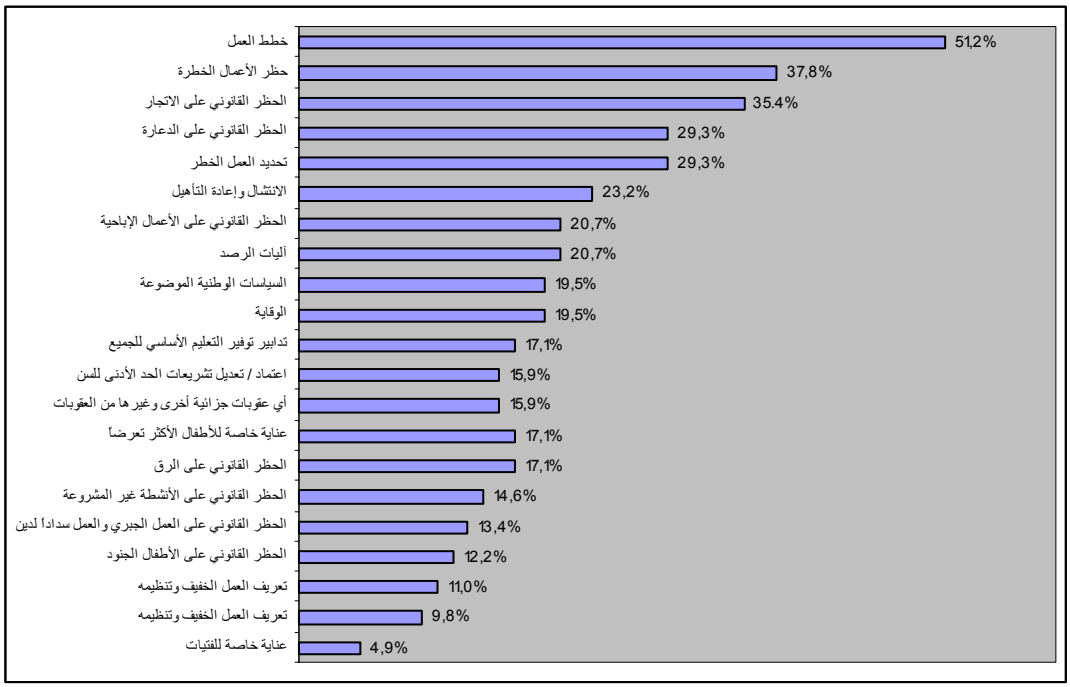
التذكير مع ذلك أن بعض الدول، بما فيها تلك المشار إليها هنا، لا زالت ملزمة بالمعايير الأدنى للاتفاقيات السابقة حول الحد الأدنى للسن لكونها لم تصدق بعد على الاتفاقية رقم ١٣٨. مثلاً هناك عشرة بلدان لا زالت طرفاً في اتفاقية الحد الأدنى للسن (الصناعة)، ١٩١٩ (رقم ٥).

35 اعتمدته الجمعية العامة في قرارها ج/ قرار/ ٥٤/ ٢٦٣ بتاريخ ٢٥ أيار/ مايو ٢٠٠٠، ودخل حيز التنفيذ في ١٨ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٢ (حظي حتى الآن بـ ٩٢ تصديقاً).

36 اعتمدته الجمعية العامة في قرارها ج/ قرار/ ٥٤/ ٢٦٣ بتاريخ ٢٥ أيار/ مايو ٢٠٠٠ ودخل حيز التنفيذ في ١٢ شباط/ فبراير ٢٠٠٢ (حظي بـ ٩٠ تصديقاً حتى الآن).

37 اعتمدته الجمعية العامة في قرارها ج/ قرار/ ٥٥/ ٢٥ بتاريخ ١٥ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٠ ودخل حيز التنفيذ في ٢٥ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣ (حظي بـ ٨٦ تصديقاً حتى الآن).

الشكل ١-٥ الإجراءات المبلغ عنها بموجب الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢ منذ عام ١٩٩٩



المصدر: البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال؛ لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات.

يغطي حالياً فقط طفلاً واحداً من أصل أربعة في العالم (٢٦ في المائة).

آثار التصديق على الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢ منذ عام ١٩٩٩ على الأنشطة الوطنية

٧٥. إلى أي مدى ترجمت هذه الالتزامات التي أعربت عنها البلدان إلى أفعال ملموسة لمكافحة عمل الأطفال في القوانين والسياسات والإجراءات العملية؟ من الصعب بالطبع الحصول على صورة شاملة عن كافة الإجراءات والتدابير التي اتخذتها البلدان لمكافحة عمل الأطفال. لكن هناك طريقة موثوقة لقياس فعّالية التدابير التي اتخذتها الدول فيما يتعلق بالتصديق على الاتفاقيتين منذ عام ١٩٩٠. وتكمن هذه الطريقة في فحص التقارير التي قدمتها الدول إلى لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التابعة لمنظمة العمل الدولية. ومنذ عام ١٩٩٩، تلقى مكتب العمل الدولي أكثر من ٢٠٠ تقرير أولي من البلدان الأعضاء حول تطبيق الاتفاقيتين. وفحصت لجنة الخبراء غالبية هذه التقارير. وقدمت الحكومات تقارير عن الإجراءات التي نفذتها منذ عام ١٩٩٩ كنقطة انطلاق، بحيث تبين بشكل دقيق على نحو معقول إلى أي مدى أدت التزامات البلدان بموجب الاتفاقيتين إلى اتخاذ تدابير إيجابية. وبالطبع، فإن التدابير التي اتخذتها البلدان قبل عام ١٩٩٩ بموجب الاتفاقية رقم ١٣٨ غير مشمولة، مع العلم أنه يتعين عدم التخفيف من قدرها. ومع ذلك، فإن ما يتجلى من التقارير الحكومية منذ عام ١٩٩٩، (انظر الشكل ٥-١)، يعطي لمحة عامة عن الميادين التي شهدت نشاطاً كبيراً وتلك التي ينبغي تعزيز العمل فيها. ويدل ذلك بالتالي على أن التصديق على هذه الصكوك كان له آثار مباشرة وإيجابية على الإجراءات التي اتخذتها الحكومات بهدف القضاء على عمل الأطفال، بما فيه أسوأ أشكاله. ويشكل ذلك بالطبع جزءاً من الوضع العالمي المطلوب بموجب إجراءات متابعة الإعلان.

٧٦. ولا يشكل التصديق بالطبع نهاية المطاف - إنما هو بداية عملية ينبغي أن تؤدي إلى القضاء الكلي على عمل الأطفال. وما ورد في الفقرات السابقة لا يعطي إلا صورة جزئية عن الواقع، إذ يشير فقط إلى الدروس المستخلصة من التقارير الأولى التي تلت التصديق على الاتفاقيتين والتي لا تشمل جميع المساهمات المنبثقة عن منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وغيرها من الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني. مع ذلك، فإن هذه الصورة الجزئية توفر نقاطاً مرجعية موثوقة تسمح بتصميم برنامج العمل المستقبلي لمكافحة عمل الأطفال.

٧٧. وتبرز بوضوح بعض التطورات المشجعة. فقد اتخذت عدة دول خطوات لجهة صياغة سياسات جزئية أو شاملة ترمي إلى مكافحة عمل الأطفال، الأمر الذي يشكل نقطة بارزة من عملية ترويج البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، كما يشكل شرطاً أساسياً تنص عليه الاتفاقيتان رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢. وبموازاة ارتفاع مستوى النشاط في صياغة السياسات، نلحظ تطوراً هاماً يتجسد في اعتماد خطط العمل الرامية إلى معالجة فئة أو أكثر من عمل الأطفال وأسوأ أشكاله. ومن الميادين الأخرى التي شهدت نشاطاً كثيفاً، نذكر اعتماد التشريعات لحظر الاتجار بالبشر ولا سيّما بالأطفال، ومشاركة الأطفال في الدعارة وإنتاج

الأفلام الإباحية، وكذلك حظر العمل الخطر لكافة الأطفال دون عمر ١٨ سنة. وتشكل هذه التطورات بوادر مشجعة تبين المجالات التي يمكن فيها تعزيز المساعدة التي تقدمها منظمة العمل الدولية.

٧٨. واعتمد عدد لا بأس به من البلدان تدابير محددة زمنياً لمحاربة شكل أو أكثر من أسوأ أشكال عمل الأطفال. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن كافة التدابير المحدودة زمنياً التي أبلغت عنها الحكومات قد طبقت في البلدان التي استفادت من مشروع لدعم برامجها المحددة زمنياً، تابع للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. ولا بد للبلدان من أن تشرع في تحديد أهداف محددة زمنياً دون أن تحصل على أي دعم خارجي في مكافحة أسوأ أشكال عمل الأطفال.

٧٩. وفي حين أن المعدل المرتفع للنشاط في صياغة السياسات واعتماد خطط العمل يبعث على التفاؤل، فإن السياسات وخطط العمل هذه لا تعير إلا اهتماما محدوداً للأطفال الأكثر استضعافاً دون ذكر الاهتمام الوضيع للغاية الذي تعيره إلى الأوضاع الخاصة بالفتيات. إلا أن إعارة الاهتمام المناسب للوضع الخاص لهذه المجموعات يشكل عاملاً حاسماً للنجاح في مكافحة عمل الأطفال ولا سيّما في أسوأ أشكاله. ومن الواضح أنه ينبغي تشجيع البلدان على التركيز بشكل أوضح على هذه المسائل وطلب المساعدة التقنية لو كان ذلك ضرورياً. وفيما يتعلق بالتعاون التقني، تبين بيانات البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال أن البلدان التي تستفيد من البرامج المحددة زمنياً تنجح بشكل أفضل في إيلاء اهتمام خاص بالفتيات وبسائر الأطفال المستضعفين في سياساتها الخاصة بعمل الأطفال.

٨٠. ويتبين أيضاً من هذه الصورة الشاملة أن الحكومات لم تخصص إلا القليل من الانتباه للتدابير الآيلة إلى مكافحة العمل الجبري للأطفال، بما فيه العمل سداداً لدين. وهذا أمر مخيب للآمال سيّما أن التقرير العالمي الذي صدر في العام الماضي بشأن العمل الجبري قدر أن ما بين ٤٠ و٥٠ في المائة من مجموع ضحايا العمل الجبري هم من الأطفال، أو أن ما يقارب ٥,٧ مليون طفل هم ضحية العمل الجبري والعمل سداداً لدين[٣٨].

٨١. كذلك، لم يبلغ إلا عن القليل من الإجراءات الرامية إلى تحسين القوانين التي تحظر استخدام الأطفال أو توفيرهم أو عرضهم لأنشطة غير مشروعة، ولا سيّما إنتاج المخدرات والاتجار بها. وهذا أمر مثير للقلق لأنه تبين مع الخبرة أن القليل فقط من البلدان يملك تشريعاً ملائماً يكون سارياً في هذا المجال، علماً أن الثغرات في التشريعات الوطنية تعرقل الجهود الشاملة التي ترمي إلى القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال كمسألة ملحة. ويقوم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال حالياً بمعالجة هذه الناحية من خلال مساعدة البلدان على تعريف الأشكال الخطرة لعمل الأطفال.

٨٢. بشكل عام، ومع أن هناك الكثير من البوادر المشجعة التي تجيز القول بأن التصديق على الاتفاقيتين كان له أثر إيجابي على الأطر الوطنية لمكافحة عمل الأطفال، فلا زال هناك بعض الميادين التي تحتاج إلى مزيد من التركيز. وهذا ما ينبغي أن تسترشد به ليس البلدان فقط إنما أيضاً منظمة العمل الدولية في أنشطة التعاون التقني لديها، والوكالات الدولية الأخرى ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل والمنظمات غير الحكومية.

الدور المركزي لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

٨٣. اضطلعت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بدور تاريخي ريادي في تعزيز معايير العمل الدولية، بما فيها حظر عمل الأطفال. وبعد أن ساهمت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في إنشاء منظمة العمل الدولية، فهي تواصل اليوم الاضطلاع بدور حاسم في الجهود الوطنية والعالمية الرامية إلى مكافحة عمل الأطفال.

٨٤. ويشكل التعاون مع أصحاب العمل عنصراً حاسماً في مكافحة عمل الأطفال لأنهم قادرون على التحقق من أن منشآتهم لا تستخدم أطفالاً . ويلعب أصحاب العمل أيضاً دوراً بارزاً في التأثير على من يستخدم الأطفال - أي في غالب الأحيان المنشآت الصغيرة في الاقتصاد غير المنظم. إضافة إلى ذلك، تملك منظمات أصحاب العمل الوطنية القدرة على المساعدة في جمع البيانات المتصلة بانتشار عمل الأطفال في مختلف القطاعات، وعلى التأثير على تصميم سياسات وطنية ملائمة للقضاء على عمل الأطفال. كما يملكون القدرة على التعاون مع نقابات العمال والمنظمات غير الحكومية لصياغة الردود ذات الصلة وخاصة عن طريق توفير التدريب المهني وتعزيز المهارات للأطفال العاملين، ونشر التوعية العامة بشأن سيئات عمل الأطفال وبشأن حقوق الأطفال. ولا يقتصر أثر منظمات أصحاب العمل على الصعيد الوطني. فأصحاب العمل ناشطون عبر المنظمة الدولية لأصحاب العمل على المستوى الدولي أيضاً حيث يدعمون الجهود الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال عن طريق سلسلة من تدابير بناء القدرات، بما في ذلك وضع مبادئ توجيهية للعمل.

٨٥. وكانت منظمات العمال في الأعوام ما بعد ١٨٦٠ أول من دعا إلى تنظيم حملات لمكافحة عمل الأطفال[٣٩]. ويبقى عمل الأطفال تحدياً لأهداف النقابات أينما كانت كما يبقى من الدوافع الأساسية لإنشاء منظمات العمال. ونظراً إلى أن منظمات العمال هي منظمات كثيفة العضوية، فإنها تشكل محركاً للجهود الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال. ومن

[38] مكتب العمل الدولي: *تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٣، جنيف، ٢٠٠٥، الفقرة ٦١. انظر أيضاً
IPEC: *Every child counts*, op. cit., p. 26.

[39] انظر:
A. Fyfe; M. Jankanish: *Trade unions and child labour: A guide to action* (Geneva, ILO, 1997), p. 2.

أبرز الاستراتيجيات التي تعتمدها النقابات لمكافحة عمل الأطفال، نذكر المفاوضة الجماعية - وهي جزء من الحوار الاجتماعي. ونظراً إلى أن النقابات هي منظمات معنية بتنظيم الحملات، فبإمكانها نشر الرسائل الجديدة، واتخاذ الإجراءات المباشرة للتأثير على تشريعات وممارسات العمل. ونظراً إلى أنها منظمات متكاملة عمودياً، فإنها توفر صلة وصل فريدة بين المستويين العالمي والوطني حول مسائل مرتبطة بالحماية الاجتماعية وبحقوق الأطفال. وتشغل النقابات مكانة تخولها العمل كمرصد للمراقبة واتخاذ الإجراءات المباشرة لمنع عمل الأطفال وانتشالهم من مكان العمل ولتوفير الحلول البديلة للعمل عن طريق توفير التعليم ذي النوعية والإعداد لدخول عالم العمل كباراً. ويقع على عاتق منظمات المدرسين على المستويين الوطني والدولي دور أساسي في الترويج للتعليم للجميع. وأخيراً، يواصل الإتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة الاضطلاع بدور مركزي في الترويج للقضاء على عمل الأطفال كجزء لا يتجزأ من النقاشات الأوسع نطاقاً حول حقوق الإنسان والتنمية.

بلوغ العتبة الحاسمة في القضاء على عمل الأطفال

٨٦. ذكرنا أعلاه جزءاً من الوسائل الناجعة للقضاء على عمل الأطفال. وحين ننظر في الطرق التي تسمح للمجتمعات بلوغ نقطة العبور الحاسمة التي تؤدي إلى التغلب على عمل الأطفال، من الطبيعي أن ننظر أيضاً إلى الخبرات الماضية.

٨٧. ويرقى جزء كبير من التاريخ الحديث لعمل الأطفال في البلدان الصناعية إلى الثورة الصناعية التي حصلت في بريطانيا[٤٠]. وقبل انتهاء القرن الثامن عشر، لم يكن عمل الأطفال يثير الكثير من التساؤلات. إلا أن المملكة المتحدة بصفتها أول دولة صناعية، كانت على مستويات عدة نموذجاً غير نمطي فيما يخص حجم عمل الأطفال وكثافته[٤١]. فكان الأطفال والشباب يشكلون ما بين ثلث وثلثي إجمالي العمال في الكثير من مصانع النسيج البريطانية في عام ١٨٣٣ وأكثر من ربع إجمالي العمال في الكثير من المناجم في عام ١٨٤٢. وكان عمل الأطفال في بريطانيا قد بلغ مستوى انتشار لم يبلغه يوماً أي بلد آخر في العالم لا ماضياً ولا حاضراً[٤٢]. ومع ذلك، فكانت النزعة على المدى الطويل واضحة إذ أن معدل مشاركة الأطفال في المجموعة العمرية ١٠-١٤ عاماً كان بنسبة ٣٠ في المائة في عام ١٨٥١، إلا أنه انخفض إلى ١٧ في المائة في عام ١٩٠١[٤٣]. ويبدو أن منصة الانتقال الحاسمة قد سجلت في عام ١٨٧٠ تقريباً حين تم توفير التعليم المجاني للمرة الأولى في البلاد. أما الولايات المتحدة فقد سجلت معدل مشاركة بلغ ١٧ في المائة في عام ١٩٠٠، في حين أشار أول تعداد في هذا الشأن أجري في فرنسا إلى أن معدل مشاركة الأطفال في العمل كان ٢٠ في المائة في عام ١٨٩٦[٤٤].

٨٨. وشرعت اليابان في عملية التصنيع في القرن التاسع عشر لكنها اعتمدت بشكل متزامن تدابير وقائية لحماية الأطفال وعولت على تدعيم أسس التعليم على مستوى عال. وبحلول عام ١٩٠٥، كان التعليم الابتدائي شبه معمم في اليابان ومع سريان أول قانون عمل للبلاد في عام ١٩١١، كان ٩٨ في المائة من الأطفال ما بين ٦-١٣ عاماً يرتادون المدرسة بانتظام. وبذلك تمكن هذا البلد من تفادي آفة عمل الأطفال.

٨٩. ومنذ ما يقارب القرن، كان تاريخ عمل الأطفال المتفشي بشكل خطير قد ولى في أولى الدول الصناعية. ويبدو أن عمل الأطفال قد سجل انخفاضاً تاريخياً في غالبية الحالات في عام ١٩٠٠ حين انخفض معدل المشاركة الاقتصادية للأطفال إلى ما دون مستوى ٢٠ في المائة.

٩٠. إذا نظرنا في الأمثلة الماضية أو المعاصرة، رأينا أن القضاء الفعلي على عمل الأطفال ممكن فيما لو عولج على جبهات عدة. فالنمو الاقتصادي العام لا يشكل البتة العامل الوحيد المؤدي إلى انخفاض عمل الأطفال. فإن التحسينات في سوق عمل الكبار والتغيرات التكنولوجية وانخفاض معدلات الولادة وتوفر المدارس اللائقة وتغير الأنماط الثقافية (بما في ذلك تغير ميزان القوى داخل الأسرة لصالح المرأة)، وإصدار الصكوك القانونية وإنفاذها، كلها عوامل تؤدي إلى انخفاض جذري في عمل الأطفال، لكن ينبغي أن تتضافر هذه العوامل جميعاً لتتمخض عن نشوء حلقة حميدة.

٩١. وكيف يمكن أن يحصل ذلك؟ لقد استعان الاقتصادي كوشيك باسو بمفهوم التوازنات المتعددة ليبيّن كيف أن المجتمعات تستطيع أن تقع في حلقة مفرغة من الفقر المقرون بمستوى عالٍ لعمل الأطفال، وكيف تستطيع أن "تُدفع" نحو حلقة حميدة يستقر فيها عمل الأطفال على معدلٍ منخفض[٤٥].

المجتمع ذو التوازن القائم على مستوى مرتفع من عمل الأطفال

٩٢. يمكن للمستويات العالية من عمل الأطفال أن *تغذي نفسها بنفسها*. ففي وضع من الفقر المستشري مثلاً، يكون عمل الأطفال عاملاً من عوامل استراتيجية الأسر الفقيرة للبقاء على قيد الحياة. وهذا ما يرفع بدوره عدد العمال ويؤدي بالتالي إلى تخفيض مستوى الأجور فتزداد الأسر اقتناعاً بأن مكان الأطفال هو في العمل بدل مقاعد المدرسة. وتساهم القيمة الاقتصادية المعززة للأطفال في إبقاء مستويات الولادة عالية مما يؤدي إلى ازدياد عرض اليد العاملة. ويقضي توفر عمل الأطفال بشكل واسع على العوامل التحفيزية التي تحدو بأصحاب العمل إلى الاستثمار في التكنولوجيا الجديدة. وفي مجتمع يكون فيه عمل الأطفال من المعايير الاجتماعية المقبولة، ينخفض الطلب على التعليم ويصعب بالتالي إنفاذ القوانين الخاصة بالحد الأدنى لسن العمل وبالتعليم الإلزامي. وأخيراً، عندما يصبح العمال

[40] هذا لا يعني أن البلدان الأخرى لم يكن لها تاريخ بارز فيما يتعلق بالقضاء على عمل الأطفال. فإن ألمانيا مثلاً كانت من أول البلدان التي أدرجت التعليم الإلزامي المرتبط بالقوانين الخاصة بعمل الأطفال. أنظر Weiner, op. cit., pp. 127-131.

[41] انظر:
J. Humphries: *Child labour: The experience of today's advanced economies and the lessons of the past*, paper prepared for the Conference on "The Economics of Child Labour", Oslo, 28-29 May 2002, p. 18.

[42] Ibid.

[43] ibid., p. 19؛ انظر أيضاً:
H. Cunningham, "Combating child labour: The British experience", in H. Cunningham; P.P. Viazzo (eds.): *Child labour in historical perspective, 1800-1985: Case studies from Europe, Japan and Colombia* (Florence, UNICEF, 1996), p. 42.

[44] Humphries, op. cit., pp. 19-20.

[45] أنظر:
K. Basu: "The economics of child labor", in *Scientific American* (New York), Vol. 289, No. 4 (Oct. 2003), pp. 84-91.
هذا النموذج مرتبط بشكل وثيق بمفهوم نقطة الإنقلاب.

الإطار ١-٣

تفسير انخفاض عمل الأطفال: دروس من التاريخ ؟

ما الذي أدى إلى انخفاض عمل الأطفال في أولى الدول الصناعية؟ لقد قدمت تفسيرات كثيرة عبر السنين أدت إلى استخلاص أربعة عوامل رئيسية.

السبب الأول والأبسط هو أن عمل الأطفال هو أحدى دالات الفقر. فعندما ارتفعت مداخيل الأسر، تضاءلت بالضرورة أهمية المساهمة الاقتصادية للأطفال. وبفضل ارتفاع الأجور، تمكنت الأسر العاملة من تغيير استراتيجيتها ومن استثمار مداخيلها في إرسال أطفالها إلى المدرسة.

أما السبب الثاني فيركز على مستوى التكنولوجيا. فقد كانت المرحلة الأولى من التصنيع تستلزم يدا عاملة كثيفة لكن عندما ازدادت التكنولوجيا تطوراً، كما حصل مثلاً بالنسبة إلى المناجم والمصانع، انخفض الطلب على عمل الأطفال.

ويطغى تفسير تقليدي مفاده أن العامل الأهم الذي أدى إلى انخفاض عمل الأطفال هو سن القوانين. إلا أن الآراء تتضارب هنا حول تحديد نوع العامل الأهم. فيرى البعض أن القوانين الخاصة بعمل الأطفال والتي تحكم الحد الأدنى لسن العمل ومعها التدابير المطابقة، كانت هي العامل الحاسم. وفي حين أن البعض الآخر يشدد على أن التشريعات التي فرضت التعليم الإلزامي كانت العنصر الأساسي في تدخل الدولة مما سهل إنفاذ هذه التشريعات.

وأخيراً، يعير بعض المؤرخين اهتماما إلى ظاهرة تبدل الآراء حول الطفولة مع ظهور الحركة الرومانسية التي أنشأت الفكرة القائلة بأن للأطفال حقوقاً وأنه من واجب الدولة الدفاع عن الضعفاء. وما تم التأكيد عليه للمرة الأولى في بداية القرن التاسع عشر، هو أن للأطفال الحق بعدم العمل.

وفي الواقع، لا يكفي تفسير واحد لشرح ظاهرة انخفاض عمل الأطفال. فكل عامل من العوامل المعددة أعلاه لعب دوراً هاماً في الانخفاض التاريخي لعمل الأطفال ومن الواضح أن تضافرها أدى إلى بلوغ الهدف. فالنمو الاقتصادي لن يكفي لوحده، كما أن التدابير المباشرة والأشد تركيزاً لمكافحة عمل الأطفال لن تكفي من دونه.

الأطفال بدورهم كباراً، يكون من المحتمل جداً أن يرسلوا بدورهم أطفالهم إلى العمل بدلاً من إرسالهم إلى المدرسة. وفي المجتمعات ذات التوازن القائم على مستوى مرتفع من عمل الأطفال، تستطيع الأسر وحتى المجتمعات بأسرها أن تقع في حلقة مفرغة من الفقر.

نحو مجتمع ذي توازن قائم على مستوى منخفض من عمل الأطفال

٩٣. من الممكن مع ذلك بلوغ توازن جديد تدفع فيه القوى المحاربة لعمل الأطفال باتجاه حلقة حميدة تعزز نفسها بنفسها هي الأخرى. فلنأخذ مثلاً مجتمعاً كالذي وصفناه أعلاه، يتخبط في توازن قائم على مستوى مرتفع من عمل الأطفال. ولنفترض مثلاً أنه صدر حظر لعمل الأطفال وأنه قد تم إنفاذ الحظر. ولنفترض أيضاً أنه تم فرض التعليم الإلزامي حتى بداية المستوى الثانوي (١٤ عاماً)، وأن ذلك دخل فعلاً حيز التنفيذ وأن تحسين نوعية التعليم يجعل هذا الأخير جذاباً للفقراء، أطفالاً وأسراً، مما يؤدي إلى ارتفاع في الطلب على التعليم. نتيجة لذلك، ينخفض عرض الأطفال في سوق العمل، ويبدأ أصحاب العمل الذين كانوا يستخدمون الأطفال كيد عاملة، بالبحث عن الكبار لسد تلك الثغرات. وقد تضطر المنشآت المعتادة على توظيف الأطفال إلى الاستثمار في التكنولوجيا الجديدة مما سيخفض أكثر فأكثر الطلب على عمل الأطفال. وسوف ترتفع أجور الكبار ومداخيل الأسر؛ وحين يكسب أرباب الأسرة ما يكفيهم لتأمين عيشهم، يقومون بعد ذلك بالاستثمار في مستقبل أولادهم فيرسلونهم إلى المدرسة مما يخفض من عرض المزيد من اليد العاملة من الأطفال. وحيال هذا الوضع الجديد، فإن الأسر التي ترسل أطفالها إلى العمل بدل إرسالهم إلى المدرسة ستواجه شجباً من جانب المجتمع. فيصبح حق الأطفال في عدم العمل هو المعيار الاجتماعي. وبالتالي، لن يعمل إلا القليل من الأطفال وبذلك يكون المجتمع قد حقق توازناً جديداً - يعزز فيه المستوى المنخفض لعمل الأطفال نفسه بنفسه. وعندما يتم بلوغ هذا التوازن الجديد، تستقر الأمور عليه ويصبح كونه مسألة مجهود عادي[٤٦].

٩٤. هل هناك من آلية تحوّل المجتمع من حالة معينة لعمل الأطفال إلى حالة أخرى منه؟ بيّنت التحاليل أنه يتعين التدخل في عمل الأطفال على جبهة واسعة - أي على الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - وأن تكون تدابير التدخل متكاملة. ونتيجة لهذا التفاعل الاستراتيجي، يتبين أن مساراً متكاملاً متفاعلاً أفضل بكثير من مجموعة مسارات مستقلة. ففي الولايات المتحدة مثلاً، بقي عمل الأطفال منتشراً حتى عام ١٩٠٠. ولكن حين بدأ في الانخفاض على أثر الجهود الخاصة المبذولة في هذا الصدد وبفضل نشر التعليم، انخفض بسرعة فائقة لدرجة أنه تم استئصاله تقريباً بحلول عام ١٩٣٠[٤٧].

٩٥. ويتبين من الخبرة السابقة أنه يتم بلوغ العتبة الحاسمة للقضاء على عمل الأطفال عند حد ما بين ١٠ إلى ٢٠ في المائة لمعدل مشاركة عمل الأطفال. حينئذ، يكون إنفاذ التعليم الإلزامي أيضاً أسهل بكثير[٤٨].

46 هذا نموذج بسيط وغير شامل عن "عرى المعلومات" حول القضاء على عمل الأطفال. أنظر أيضاً Wood، مرجع سابق، حول الخروج من "صفقة فاوست" للأمن المرهون بالآخرين.

47 أنظر: Basu, op. cit., p. 91.

48 انظر: Weiner, op. cit., p. 191.

تحذير

٩٦. من الضروري إصدار تحذير هنا. فإن تجاوز العتبة الحاسمة ليس بالأمر التلقائي إنما يستلزم اتخاذ إجراءات مدروسة على جبهات عدة. ويتعين رسم الطريق المؤدي إلى القضاء الفعلي على عمل الأطفال. فقد يؤدي النمو الاقتصادي ونشر التعليم مثلاً إلى تخفيض عام لعمل الأطفال، إنما لن يكون ذلك كافياً لمعالجة الكثير من أسوأ أشكال عمل الأطفال. فإن المجموعات المستبعدة اجتماعياً مثل الغجر في أوروبا الشرقية والوسطى[٤٩]، قد لا تطالها هذه التدابير واسعة النطاق. وهنا تحديداً يصبح من الأساسي اعتماد نهج قائم على الحقوق من أجل التصدي لعمل الأطفال عن طريق عمليات تدخل مستهدفة، تشمل من جملة أمور أخرى وضع القوانين وإنفاذها.

٩٧. وسيحتاج الكثير من البلدان إلى المساعدة. لكنه من الضروري الإقرار بأن البلدان النامية حالياً تتمتع بمزايا كثيرة لم تكن متوفرة للدول الصناعية الأولى منذ قرن تقريباً، كتواجد بيئة إيجابية لدعم حقوق الطفل مثلاً إضافة إلى الخبرة المكتنزة لمعرفة "كيفية التعامل" مع عمل الأطفال. ويكمن دور منظمة العمل الدولية في تقديم الحجج والتبريرات الكافية ليصبح القضاء على عمل الأطفال أولوية وطنية ودولية، وفي أن تتعاون المنظمة من ثم مع شركائها لتمكين الفقراء من الاستثمار في مستقبلهم وضمان حقوقهم، وهنا يتسم الإطار المفاهيمي والسياسي للمنظمة بأهمية بالغة.

[49] انظر:
UNDP: *Avoiding the dependency trap: The Roma in Central and Eastern Europe* (2003).

المبادئ والمفاهيم الإرشادية

٩٨. كان القضاء على عمل الأطفال من أبرز الأهداف التي نصبتها منظمة العمل الدولية لنفسها عند نشأتها في عام ١٩١٩. ومن الأدوات الرئيسية التي اعتمدتها المنظمة بمرور الزمن لتحقيق هدف القضاء الفعلي على عمل الأطفال، نذكر اعتماد معايير عمل تجّسد مفهوم الحد الأدنى لسن العمل أو الاستخدام والإشراف عليها. إضافة إلى ذلك، منذ عام ١٩١٩ فصاعداً تم إدراج المبدأ القائل بأنه ينبغي ربط معايير الحد الأدنى للسن بالتردد إلى المدرسة، كجزء لا يتجزأ من التقليد المتبع في منظمة العمل الدولية في وضع المعايير في هذا المجال. وتنص الاتفاقية رقم ١٣٨ على أن الحد الأدنى لسن القبول في الاستخدام يجب ألا يكون أدنى من الحد الأدنى لسن الانتهاء من التعليم الإلزامي.

إطار سياسي شامل

٩٩. حددت منذ جيل مضى العناصر الأساسية للإطار السياسي الذي لا تزال منظمة العمل الدولية تسترشد به في جهودها لمكافحة عمل الأطفال. فمنذ السبعينات ومع اعتماد الاتفاقية الأولى حول عمل الأطفال (رقم ١٣٨) والتي شملت كافة القطاعات الاقتصادية[٥١]، بدأت منظمة العمل الدولية بتحديد مبادئ نهج شامل للقضاء على عمل الأطفال شدد على الحاجة إلى اتخاذ مجموعة متنوعة من عمليات التدخل: كتنفيذ معايير منظمة العمل الدولية الملائمة، إجراء عمليات تفتيش العمل على نحو أكثر فعالية، فرض التعليم الإلزامي، تنظيم حملات توعية للرأي العام، إقامة تضامن وتعاون دوليين مع البلدان النامية وبذل الجهود لإقامة نظام تجاري دولي أكثر إنصافاً.

١٠٠. وقد عزز كثير من التصاريح حول المفاهيم والسياسات المعتمدة في بداية الثمانينات[٥٢] المبدأ القائل بأنه ينبغي النظر إلى عمل الأطفال في إطار السياسات الاجتماعية والاقتصادية الأوسع نطاقاً، وخاصة من منظور سياسات الاقتصاد الكلي وبرامج العمالة والمساواة بين الرجل والمرأة ونشر التعليم. إضافة إلى ذلك فإنه يتعين التركيز في الإجراءات ذات الأولوية التي تتخذ على الصعيدين الوطني والدولي، على أسوأ أشكال الاستغلال وعلى شروط العمل الخطرة التي لا يجوز تبريرها بالفقر ولا يجوز السماح بانتشارها في انتظار استئصال هذه العلل كلياً.

تنامي توافق الآراء العالمي

١٠١. أجري في السنوات الأخيرة تنقيح في المفاهيم والنهج الأساسية المتبعة للرد على البيئة المتغيرة التي شهدتها التسعينات. وفي المقام الأول أدى اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل في عام ١٩٨٩ إلى تشجيع اعتبار عمل الأطفال مرتبطاً بحقوق الإنسان ومسألة من المسائل التنموية. وكان لهذه الاتفاقية أثر خاص على النهج الذي اعتمدته اليونيسيف بشأن مكافحة عمل الأطفال والكثير من المنظمات غير الحكومية الأخرى التي سعت إلى الاسترشاد بشكل خاص بمبدأ "المصالح الفضلى" الوارد في الاتفاقية. وهذا ما أدى بدوره إلى قيام البعض في أسرة المنظمات غير الحكومية باعتماد نهج أكثر تركيزاً على الطفل تساءل حول الفائدة من قوانين شاملة بشأن الحد الأدنى للسن ونظر إلى عمل الأطفال بنظرة أكثر إيجابية. وقد ترافق ذلك مع ضرورة ملحّة لتعزيز حقوق الأطفال ومنحهم القدرات مثلاً عن طريق إنشاء حركات خاصة بالأطفال العاملين.

١٠٢. وبعد مرور عشر سنوات على ذلك، أدى اعتماد منظمة العمل الدولية للاتفاقية رقم ١٨٢ إلى تعزيز توافق الآراء العالمي حول ضرورة القضاء على عمل الأطفال[٥٣]. كما سمح اعتماد هذه الاتفاقية بتسليط الأضواء على هذا الموضوع على النحو اللازم دون إغفال الهدف الشامل المحدد في الاتفاقية رقم ١٣٨ ألا وهو القضاء الفعلي على عمل الأطفال. إضافة إلى ذلك، فإن مفهوم أسوأ أشكال عمل الأطفال يسهم في تحديد الأولويات ويمكن استخدامه كنقطة انطلاق في معالجة مشكلة عمل الأطفال ككل. ويسهم المفهوم أيضاً في توجيه الانتباه إلى أثر العمل على الأطفال فضلاً عن العمل الذي يؤدونه.

أنماط عمل الأطفال التي يحظرها القانون الدولي

١٠٣. تحدد الاتفاقيتان رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢ معاً معالم مختلف أنماط العمل غير المقبولة بموجب المعايير الدولية. فبالنسبة إلى الأسرة الدولية، لا يشمل مصطلح "عمل الأطفال" جميع الأعمال التي يؤديها الأطفال دون الثامنة عشرة من العمر. وقد وقع توافق الآراء على القول بأن العمل الذي يندرج في الأطر القانونية والذي لا يسيء إلى صحة الطفل ولا إلى نموه أو لا يحول دون ارتياده المدرسة، يمكن أن يكون بمثابة خبرة إيجابية للأطفال[٥٤].

50 انظر: اتفاقية الحد الأدنى للسن (الصناعة)، ١٩١٩ (رقم ٥).

51 أنظر القرار الخاص بالسنة العالمية للطفل والقضاء التدريجي على عمل الأطفال والتدابير الانتقالية، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته ٦٥، حزيران/ يونيه ١٩٧٩. أنظر أيضاً مكتب العمل الدولي: *تقرير المدير العام*، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٦٩، جنيف، حزيران/ يونيه ١٩٨٣.

52 أنظر: *تقرير المدير العام*، مرجع سابق. أنظر أيضاً:
ICFTU: *Breaking down the wall of silence: How to combat child labour* (Brussels), 1985.

53 كانت منظمة العمل الدولية قد حددت المبادئ التي تقوم عليها الاتفاقية رقم ١٨٢ في السبعينات والثمانينات وقد أدرجتها في قرار صدر في عام ١٩٩٦ (القرار بشأن القضاء على عمل الأطفال).

54 انظر:
Inter-Parliamentary Union/ILO: *Eliminating the worst forms of child labour: A practical guide to ILO Convention No. 182*, Handbook for parliamentarians No. 3-2002 (Geneva, 2002), p. 15.

١٠٤. ينقسم عمل الأطفال الذي يحظره القانون الدولي إلى فئات ثلاث:

- أسوأ أشكال عمل الأطفال المطلقة التي عرفت دولياً بالاستعباد والاتجار والعمل سداداً لدين وسائر أشكال العمل الجبري وتوظيف الأطفال جبراً لاستخدامهم في النزاعات المسلحة وأعمال الدعارة والأعمال الإباحية والأنشطة غير المشروعة.
- العمل الذي يؤديه طفل دون الحد الأدنى للسن المخول لهذا النوع من العمل بالذات (كما حدده التشريع الوطني ووفقاً للمعايير الدولية المعترف بها)، والعمل الذي من شأنه إعاقة تعليم الطفل ونموه التام.
- العمل الذي يهدد الصحة الجسدية والفكرية والمعنوية للطفل أكان بسبب طبيعته أو بسبب الظروف التي ينفذ فيها، أي ما يعرف بمصطلح "العمل الخطر"[55].

١٠٥. وبموجب الإعلان، فقد أصبح القضاء الفعلي على عمل الأطفال هدفاً مشتركاً للأسرة الدولية أجمع وهدف للمنظمة ككل.

فهم أكبر للأسباب المؤدية إلى عمل الأطفال

١٠٦. تواكب الفهم الأفضل لمفهوم عمل الأطفال مع فهم أفضل لمعالم المشكلة وأسبابها. وأشار التقرير العالمي في عام ٢٠٠٢ إلى أن الغالبية العظمى (٧٠ في المائة) من الأطفال يعملون في القطاع الزراعي وبأن الاقتصاد غير المنظم يستحوذ على أكبر حصة من عمل الأطفال بغض النظر عن القطاع الاقتصادي[56]. إضافة إلى ذلك، فإن نوع الجنس يلعب دوراً بارزاً في تحديد مختلف أنماط العمل التي تؤديها الفتيات أو يؤديها الفتيان. فالفتيات مثلاً يستحوذن على الأشغال في المنازل في حين أن الفتيان يعملون على نحو غالب في المناجم والكسارات. ويتفاقم الوضع حين يكون نمط العمل مستثنى من أي تنظيم في عدد كبير من البلدان، كما هي الحال مثلاً بالنسبة إلى العمل في المنازل.

١٠٧. وتحسن فهمنا لأسباب عمل الأطفال منذ أن أجريت دراسات أكاديمية مختلفة لتحليل هذه المشكلة. فإن النظر إلى عمل الأطفال كمنتج من منتجات قوى السوق - العرض والطلب - كان بمثابة نهج مثمر إذ أخذ في الاعتبار تصرفات أصحاب العمل وتصرفات فرادى الأسر المعيشية. ويلعب الفقر والصدمات الاقتصادية دوراً هاماً حتى لا نقول حاسماً في تحديد سوق عمل الأطفال. ويسهم عمل الأطفال بدوره في استمرار الفقر. وقد بينت مثلاً النتائج التجريبية الأخيرة التي استمدها البنك الدولي من البرازيل، أن دخول سوق العمل بشكل مبكر يخفض مستوى المداخيل طيلة الحياة بنسبة تتراوح بين ١٣ و٢٠ في المائة، مما يزيد احتمال البقاء في وضع الفقر في المراحل التالية من الحياة[57].

١٠٨. إلا أن الفقر وحده لا يكفي لتفسير وجود عمل الأطفال كما أنه لا يبرر وجود بعض أسوأ أشكال عمل الأطفال المطلقة. ولفهم عمل الأطفال بشكل أشمل، من الضروري النظر إليه من منظور حقوق الإنسان لأنها تشدد على أن التمييز والاستبعاد هما عوامل تسهم في استشراء عمل الأطفال. والمجموعات الأكثر تعرضاً لعمل الأطفال هي في غالب الأحيان تلك التي تتعرض لمختلف أشكال التمييز والاستبعاد من قبيل: الفتيات والأقليات الإثنية والشعوب الأصلية والقبلية والطبقات الأدنى من المجتمع والمعاقون والمهجرون وأولئك المقيمون في مناطق نائية.

الأطر الاستراتيجية لتوجيه عملية الرد

١٠٩. يتعين على أي نهج شامل ومتسق لعمل الأطفال أن يرمي بالتالي إلى الحد من الفقر وإلى توفير تعليم ذي نوعية وإلى اتخاذ تدابير للحماية الاجتماعية تشمل حماية حقوق العمال، وذلك بغية الاستجابة لمختلف أبعاد مشكلة عمل الأطفال. وقد وضعت منظمة العمل الدولية على مر السنين مجموعة من الأدوات الرامية إلى دعم الدول الأعضاء في الجهود التي تبذلها لتنفيذ هدفها. ومنذ عام ٢٠٠١، يجري تعزيز البرنامج المحدد زمنياً، كما أن منظمة العمل الدولية تعمل منذ عام ٢٠٠٢ مع البلدان مستخدمة الإطار الاستراتيجي لتقييم أثر البرنامج كنهج لتحديد النتائج المتوخاة والسبل الآيلة إلى تحقيقها. وسوف نعالج هذه الأدوات بشكل مفصل في الجزء الثاني من التقرير. وفي الوقت عينه، وضع صندوق الأمم المتحدة للأطفال (اليونيسيف) إطاراً استراتيجياً تكميلياً يتمحور حول موضوع البيئة الحمائية.

١١٠. وأيدت الدورة الخاصة للجمعية العامة للأمم المتحدة حول الأطفال في عام ٢٠٠٢ منهجية ترشيدية - تدرج عمل الأطفال في برنامج التنمية. وبذلك أصبح من الضروري تحديد طموح جديد تسترشد به هذه الحركة العالمية المناهضة لعمل الأطفال. ويعني هذا الأمر من الناحية السياسية وضع عمل الأطفال على جدول أعمال وزارتي المالية والتخطيط - إذ أنه في نهاية المطاف، ينبغي على الحركة العالمية أن تقنع *الحكومات* باتخاذ الإجراءات الرامية إلى وضع حد لعمل الأطفال. ويصبح القضاء على عمل الأطفال موازياً لمجموعة من الخيارات السياسية وليس تمريناً حكراً على الخبراء. وتصطدم محاولات إحراز التقدم يوماً بعد يوم بواقع مرير من حيث عدم الاستقرار واندلاع الأزمات.

[55] مكتب العمل الدولي: *مستقبل خال 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، الفقرة ٢٦.

[56] المرجع نفسه، الفقرتان ٧٠ و٧٢.

[57] أنظر:
N. Ilahi; P. Orazem; G. Sedlacek: *How does working as a child affect wage, income and poverty as an adult?* Social Protection Discussion Paper Series, No. 0514 (Washington, DC, The World Bank, May 2005), p. 3.

أثر عدم الاستقرار

١١١. تواجه الأكثرية العظمى من الفقراء وضعاً من عدم الاستقرار المزمن. ولا يشكل ذلك مجرد جزء من أسباب عمل الأطفال - إنما يؤثر أيضاً على ظروف الاستجابة للوضع. فالأزمات، سواء كانت طبيعية أو من فعل الإنسان - هي سمة متزايدة في السياق العالمي الذي تُبذل فيه الجهود الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال. وبصورة أخص، فإن النزاعات والأزمات الاقتصادية (مثلاً الأزمة المالية في آسيا في الفترة ١٩٩٧ - ١٩٩٨ وآثار الانتقال إلى اقتصاد السوق في دول الاتحاد السوفياتي سابقاً حيث تضاءل دور الدولة) قد تمخضت عن تزايد بعض أسوأ أشكال عمل الأطفال المطلقة، كاستخدام الأطفال في النزاعات المسلحة والاتجار بهم من أجل تشغيل صناعة الجنس المنتشرة على مستوى دولي.

١١٢. وفقد أصابت الكوارث الطبيعية عدداً من البلدان في إقليم آسيا والمحيط الهادئ في السنوات الأخيرة ولا سيّما الهزة الأرضية وموجة التسونامي العاتية التي ترتبت عليها - موقعة أكبر عدد من الضحايا في التاريخ المعاصر - والتي ضربت أندونيسيا وجنوب تايلند وسرى لانكا وجنوب الهند وميانمار وماليزيا تاركة وراءها أكثر من ٣٠٠,٠٠٠ قتيل أو مفقود. وفي أعقاب هذه الكارثة، تزايد استضعاف جميع الأطفال بنسبة مئة مرة، إذ أن الفتيان والفتيات الذين فرقتهم الكارثة عن أسرهم باتوا أكثر تعرضاً للاختطاف ولخطر الوقوع في دوامة عمل الأطفال كجزء من آلية التكيف مع الكارثة التي اعتمدتها الأسر والمجتمعات التي بقيت على قيد الحياة. وتأثرت أسباب العيش والصناعات أيضاً كصيد الأسماك والسياحة فانخفضت المداخيل فيها مما زاد استضعاف الأسر والأطفال.

١١٣. وقد كانت ردة فعل منظمة العمل الدولية فورية بعد وقوع كارثة التسونامي. ففي مقاطعة آتشيه في أندونيسيا مثلاً وهي أكثر المناطق تضرراً من التسونامي، أطلق البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مبادرة مشتركة مع الحكومة لإعادة إحياء أسباب العيش وتوليد المداخيل. وهذا الأمر حاسم في التقليل من تعرض الأطفال للاستغلال. وشدد مشروع ثانٍ هو مشروع حماية الأطفال (CHILD PROTECT) على توسيع نطاق برامج مكافحة عمل الأطفال، لا سيّما من خلال التعليم غير الرسمي وتوفير التغذية وخدمات الصحة والمشورة وتقديم الدعم للأكثر تعرضاً واستضعافاً، وتحسين مهارات وقدرات الشباب في المجموعة العمرية ١٥-١٧ عاماً.

١١٤. وغالباً ما يكون الأطفال هم الأكثر تأثراً بالأزمات أياً كانت طبيعتها، فيتعرضون بشكل مضاعف لخطر الوقوع في دوامة عمل الأطفال. وفي أعقاب النزاعات أو الاضطرابات المدنية، تنهار آليات حماية الأطفال معّرضة الفتيان والفتيات إلى مخاطر الاستغلال والعنف والمعاملة السيئة. وتؤدي هذه الاتجاهات من جهة إلى زيادة تعرض الأطفال لبعض أسوأ أشكال عمل الأطفال كما تعرقل من جهة أخرى الجهود الوطنية والدولية لإيجاد حلول للمشكلة.

١١٥. وأدى الزلزال المريع الذي ضرب باكستان وأجزاء أخرى من جنوب آسيا في ٨ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٥ إلى تدمير منازل أكثر من ٤ ملايين شخص وإلى فقدان ما يقارب ١,١ مليون وظيفة وسبب من أسباب العيش. وركزت منظمة العمل الدولية في إطار ردها على الكارثة، على الوقاية من العمل الخطر والاتجار بالأطفال البالغين ما بين ٥ و١٤ عاماً، وذلك عن طريق توفير التعليم، كمجال من مجالات المساعدة الفورية التي توفرها الأمم المتحدة ككل في مجال الإغاثة وجهود الإنعاش.

١١٦. وفي نيبال، يتواصل التعاون مع نقابات العمال عن طريق مشروع النقابات الدولي لمنظمة العمل الدولية حول عمل الأطفال، وذلك على الرغم من الأوضاع العصيبة على المستويين السياسي والعسكري. فقد تمت المحافظة على قنوات الاتصال مع الاتحاد العام لنقابات العمال في نيبال، من خلال تصميم مواقع مشتركة للنقابات على شبكة الانترنت، وإقامة برنامج إذاعي يصدر من العاصمة ويربط مشكلة عمل الأطفال بالحقوق النقابية وبحقوق الإنسان ككل.

الإطار ١-٤

بعد التسونامي: حماية المستضعفين في سرى لانكا

وضعت منظمة العمل الدولية في خطة المساعدة والدعم التي قدمتها للحكومة أولوية رئيسية هي حماية المجموعات الأكثر استضعافاً - كالنساء والأطفال - الذين لا زالوا يعيشون في المخيمات بعد انقضاء أشهر على كارثة التسونامي. وفي داروسيتا، مقاطعة جال، جنوب سرى لانكا، تم تصميم برنامج لحماية الأطفال بالتعاون مع إحدى النقابات السريلانكية، هي المؤتمر الوطني للعمال. فإن فقدان الأهل أو الدعم الأسري إضافة إلى التأخر في فتح المدارس قد جعل الأطفال أكثر تعرضاً للاستغلال. وبعد التسونامي الذي حرم ٧٠ في المائة من مجموعة الصيادين من أي إمكانية لكسب القوت، أنشأت النقابة المذكورة فريق رصد للكشف عن حالات عمل الأطفال. وسجلت النقابة ارتفاعاً في الطلب على عمل الأطفال. ولكن، بالتعاون مع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، تم وضع برنامج تعليمي كما أنشئ مركز للتدريب المهني لاستعادة أسباب العيش.

الجزء الثاني

نشاط منظمة العمل الدولية لمكافحة عمل الأطفال

نشاط منظمة العمل الدولية بشأن عمل الأطفال منذ ٢٠٠٢: تطورات وتأملات

١١٧. يسلط هذا القسم من التقرير الضوء على التقدم المحرز في إطار خطة عمل سنة ٢٠٠٢[1]، إذ شهدت هذه السنة تحولات هامة في الاستراتيجية المستقبلية للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال سعياً إلى إلغاء عمل الأطفال. وانصب العزم، بصورة خاصة، في اتجاه تقديم مساعدة تناسب الدول الأعضاء بقدر أكبر، واهتمام أكبر بالتيسير والدعم التقني والسياسي، وتشجيع ملكية المشروع على المستوى الوطني[2]. وعند استعراض التطورات التي عرفتها السنوات الأربع الماضية تمت الإشارة، عند الاقتضاء، إلى التقييم المستقل للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، الذي أجري سنة ٢٠٠٤[3].

تعزيز البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال

١١٨. لقد استحدث البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لتعزيز تجاوب منظمة العمل الدولية مع هدفها الجوهري بشأن القضاء على عمل الأطفال. واستمر نمو هذا البرنامج وتوسعه بوتيرة سريعة. وجاءت نقطة التحول المهمة سنة ٢٠٠٠، عندما أعطى دعم بالموارد من الأمم المتحدة زخما كبيرا لهذا البرنامج. ويعمل البرنامج حاليا في ٨٦ بلدا، وقع ٦٠ بلدا منها على مذكرة تفاهم مع منظمة العمل الدولية. وكنتيجة لذلك ارتفع نصيب البرنامج المذكور في برنامج التعاون التقني العام لمنظمة العمل الدولية ارتفاعا ملحوظا في السنوات الأخيرة من ١١,٥ في المائة سنة ١٩٩٨ إلى ٢٨,٩ في المائة سنة ٢٠٠١ وإلى ٣٨,٧ في المائة سنة ٢٠٠٤، ليكون بذلك أكبر برنامج من هذا الحجم داخل منظمة العمل الدولية. وظل دعم المانحين ثابتا، يبلغ ٣٠ هيئة مانحة تدعم البرنامج. وانفق البرنامج منذ نشأته حوالي ٣٥٠ مليون دولار أمريكي بنفقات سنوية تتراوح ما بين ٥٥ و٦٠ مليون دولار أمريكي. ومنذ سنة ٢٠٠٢ استفاد زهاء خمسة ملايين طفل من مشاريع وبرامج البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال.

الدعوة

١١٩. خلص تقييم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال إلى ما يلي:"هناك أدلة قاطعة على أن الدعوة القائمة على المعرفة بالبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مدت الشركاء العالميين بالمعلومات وولدت الوعي لدى الجمهور وجندت الفاعلين لمحاربة عمل الأطفال. فقد كانت وسائل الإعلام ومواد الحملات فعالة ومناسبة"[4]. وتشمل الأدلة المشار إليها سرعة التصديق وإدخال المراجع المتعلقة بعمل الأطفال والاتفاقيات الأساسية في البيانات والوثائق السياسية الدولية.

مشروع أوقفوا عمل الأطفال

١٢٠. استهل مشروع أوقفوا عمل الأطفال (دعم حقوق الأطفال بواسطة التعليم والفن والإعلام) في حزيران/ يونيه ٢٠٠٢، وهو عبارة عن مبادرة مجتمعية للتربية والتعبئة الاجتماعية وسع نطاق الشركاء غير التقليديين للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال ليشمل المدارس والفنون ومجموعات الشباب في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. ويرمي المشروع إلى مساعدة المعلمين على تعزيز فهم عمل الأطفال وإذكاء الوعي به بين الشباب. وقد أصدر

[1] انظر مكتب العمل الدولي: *مستقبل خال 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، ووثيقة مجلس الإدارة GB.285/TC/5، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢.

[2] GB.285/TC/5، المرجع نفسه، الفقرات من ١٣ إلى ١٥.

[3] مكتب العمل الدولي: *Evaluation of the InFocus Programme on the Elimination of Child Labour* (Geneva, 2004). يمكن الاطلاع أيضا على وثيقة مجلس الإدارة GB.291/PFA/11، الدورة ٢٩١، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤.

[4] المرجع نفسه، الصفحتان ٣٧-٣٨.

المشروع مجموعة تربوية من ١٤ وحدة نموذجية متاحة بسبع لغات.

١٢١. وفي كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤ اتفقت منظمة العمل الدولية والمنظمة العالمية لحركة الكشافة على التعاون من أجل تعزيز مشاركة الأطفال وتمكين الشباب كجزء من الجهود العالمية الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال. والهدف هو تعبئة الأعضاء البالغين ٢٨ مليون عضو في المنظمة العالمية لحركة الكشافة، الذين بدؤوا في استعمال مجموعة مواد مشروع دعم حقوق الأطفال بواسطة التعليم والفن والإعلام بغية تعزيز مشاركة الفتيات والفتيان، خصوصا في اليوم العالمي لمناهضة عمل الأطفال. وفي الدول العربية تساهم اليونسكو أيضا كشريك في دعم أحد برامج هذا المشروع لتدريب المدربين داخل حركة الكشافة العربية. وكجزء من هذا التطور الإقليمي عقدت في القاهرة ندوة عالمية حول الكشافة وعمل الأطفال في شباط/ فبراير ٢٠٠٥.

اليوم العالمي لمناهضة عمل الأطفال

١٢٢. أضحى اليوم العالمي لمناهضة عمل الأطفال الذي استهل في ١٢ حزيران/ يونيه ٢٠٠٢ أداة أساسية أخرى للتوعية. ويهتم كل يوم عالمي بجانب معين من جوانب أسوأ أشكال عمل الأطفال. ففي سنة ٢٠٠٢، كان الاتجار موضوع اليوم العالمي. وفي سنة ٢٠٠٤ ركز اليوم العالمي على عمل الأطفال في خدمة المنازل بالاستناد إلى تقرير البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال حول الموضوع[٥]. وأجريت أنشطة حول هذا الموضوع في ٥٦ بلدا.

١٢٣. وشق اليوم العالمي لمناهضة عمل الأطفال لسنة ٢٠٠٥ طريقا جديدا بالترويج لاتفاق ثلاثي في قطاع واحد - هو قطاع التعدين والمحاجر. وهنا تبوأت منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال مركز الصدارة بإبراز إمكانياتها الإستراتجية في إطار الجهود المبذولة لمحاربة عمل الأطفال، وأهمية الهيكل الثلاثي لمنظمة العمل الدولية. وانضم كل من العمال (الاتحاد الدولي لنقابات عمال المواد الكيميائية والطاقة والمناجم والنقابات العامة) وأصحاب العمل (المجلس الدولي للتعدين والمعادن) والحكومات إلى منظمة العمل الدولية في الدعوة إلى القضاء على عمل الأطفال في المناجم والمحاجر الصغيرة في غضون خمس إلى عشر سنوات. ويعد ذلك ممكنا،علما بأن عدد الأطفال في هذا القطاع يقدر بمليون طفل. وانطلقت المبادرة الجديدة مع "نداء من أجل العمل" لجعل هذه المنشآت الصغيرة المرتكزة على الأسرة في القطاع غير المنظم مستدامة اقتصاديا وبيئيا دون اللجوء إلى عمل الأطفال. ووقعت وفود ثلاثية من ١٥ بلداً[٦] على اتفاقات تتعهد فيها بنهج محدد زمنيا، وقد قدمت هذه الاتفاقات إلى منظمة العمل الدولية في ١٠ حزيران/ يونيه ٢٠٠٥.

١٢٤. وتدعم مبادرة الشراكة "١٢ إلى ١٢" اليوم العالمي، فهي ترمي إلى تجنيد التزام شركاء منظمة العمل الدولية واستعدادهم وخبرتهم فضلاً عن مشاركة الشباب، من خلال مجموعة من الأنشطة المشتركة، لتعزيز الحدث السنوي للاحتفاء باليوم العالمي. والهدف من المبادرة المذكورة هو تقوية التعاون بين الوكالات وبناء علاقات عمل مع وسائل الإعلام والمؤسسات الأكاديمية.

١٢٥. وامتدت حملة منظمة العمل الدولية التي أطلق عليها اسم البطاقة الحمراء ضد عمل الأطفال، والتي انطلقت خلال كأس الأمم الأفريقية سنة ٢٠٠٢، إلى أحداث رياضية أخرى في اسبانيا وأوروغواي ونيجيريا والولايات المتحدة. كما انتقلت الحملة إلى أنظمة وسائل النقل العمومية وساندها عدد من المشاهير وقادة العالم. ووفرت الحملة أيضا إطار عمل مشترك مع الاتحاد الدولي لكرة القدم "فيفا" منذ سنة ١٩٩٦ بخصوص إبعاد عمل الأطفال عن سلسلة التوريد في إنتاج كرات لعبة كرة القدم.

١٢٦. وأبرز تقييم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في هذا المجال قلقاً عاماً من أن يكون البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بصدد الاتساع بشكل هزيل من أجل ضم مجموعة واسعة من الشركاء، وأوصى على وجه الخصوص بأن يعيد البرنامج النظر في نهج التوعية الذي يتبعه ليساير انتقال تركيزه إلى التدخلات السياسية وأسوأ أشكال عمل الأطفال[٧].

البحث وقاعدة المعارف

تعزيز قاعدة المعارف

١٢٧. تزايد التأكيد على تعزيز قاعدة المعارف لدعم دور منظمة العمل الدولية كمركز دولي يهتم بعمل الأطفال. وقد ساهمت المعارف المتأتية من البحث وجمع البيانات وتقييم الأنشطة الميدانية في العمل الحالي للبرنامج. ومنذ سنة ٢٠٠٢ شهد وضع البحث والمعارف حول عمل الأطفال نموا ملحوظا بما أن عددا من مشاريع البحث لمنظمة العمل الدولية انصبت في هذا الموضوع. وأحرز تقدم على ثلاثة صعد. أولاً، استمر عمل الدراسة الاستقصائية لمنظمة العمل الدولية بشأن عمل الطفل في إطار برنامج المعلومات الإحصائية والرصد لعمل الأطفال في الانتشار في أكثر من ٥٠ بلداً تلقت كلها المساعدة منذ ١٩٩٨. وثانياً، أجري بحث حول القضايا الرئيسية المرتبطة بالتعليم والصحة وفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز ونوع الجنس وتكاليف القضاء

[5] انظر:
IPEC: *Helping hands or shackled lives? Understanding child domestic labour and responses to it* (Geneva, ILO, 2004).

[6] إكوادور، البرازيل، باكستان، بوركينا فاسو، بيرو، توغو، جمهورية تنزانيا المتحدة، السنغال، غانا، الفلبين، كوت ديفوار، كولومبيا، مالي، منغوليا، نيكاراغوا.

[7] انظر: ILO: *Evaluation*, op. cit., p. 137.

الإطار ٢-١

حكايات تبعث على الأمل

بيرو: الحادثة التي غيرت مجرى حياة بروليو

يعمل بروليو البالغ من العمر ١٤ ربيعا منذ سن مبكرة، مثله مثل العديد من الأطفال في بلدة لارينكونادا، في المنجم ينقل أحمالاً ثقيلة من الركاز ويكسر الحجارة. ويروي أنه عندما كان عمره ١٣ ربيعا، قائلاً "ذات يوم لم أكن على ما يرام، إذ كنت متعبا جدا وسقطت أرضا أكثر من مرة بينما كنت أعمل. وعند خروجي من المنجم انقلب ما كنت أحمله من ركاز وتبعثر على الأرض. في حين كان رئيسي يراقبني، ثم انهال علي ضربا بسبب ذلك".

وكان بروليو قد سمع بمشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بشأن منجم لارينكونادا، الذي علم به الأهالي عن طريق المنظمة المشاركة فيه، وهي المنظمة الدولية للإغاثة والتنمية "كير". ويقول بروليو "سمعت بهذا المشروع في الإذاعة وقررت الاتصال بالمشرفين عليه. وقد حضروا إلى المنجم وتحدثوا مع مديره وتلقى هذا الأخير عقوبة. بعد ذلك عملت لمدة شهر آخر فقط، أساعد في العناية بمستودع المالك".

ويهدف مشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في بلدة لارينكونادا إلى تعزيز خدمات الصحة والتعليم والتغذية وخدمات أخرى وتوسيع نطاقها، وإلى تحسين ظروف العمل بالنسبة لعمال المناجم البالغين. كما أن إذكاء التوعية هو إحدى أولويات المشروع. وعندما بدأ بروليو وإخوته ووالده يحضرون الاجتماعات التي ينظمها المشروع، يقول بروليو "علمنا أن العمل لم يكن جيدا بالنسبة لنا. فقد كنت أعاني من أوجاع وآلام وأحيانا لا نأكل جيدا وكان من الصعب علينا الذهاب إلى المدرسة والتعلم. أما الآن فنحن في وضع أفضل ونعلم الكثير ونريد أن نتقدم ونكون ناجحين في حياتنا".

وبات والد بروليو يفهم الآن أهمية تقديم مستقبل أفضل لأطفاله. ويقول بروليو "أبي كان ممتنا جدا للمشرفين على المشروع وأخبرهم أنه من الآن فصاعدا سيعمل هو فقط وأن بإمكاننا أن نكرس أنفسنا للدراسة". وقد ساعد المشروع المشترك بين البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال ومنظمة "كير" أكثر من ٢٥٠٠ طفل، وهو يعمل من أجل القضاء تدريجيا على عمل الأطفال في المناجم التقليدية. ويساند المجتمع المحلي هذا الهدف وقد زاد من تنبهه إلى عمل الأطفال حتى يحول دون مشاركة الأطفال الآخرين لبروليو تجربته في المناجم.

إندونيسيا: قصة خادمة في منزل اسمها تاو

بدأت تاو (ليس هذا اسمها الحقيقي) العمل كخادمة في المنازل عندما كان عمرها ١١ ربيعا. فبعد موت والدها قصدت هي ووالدتها مدينة جاكارتا للبحث عن عمل كطفلة خادمة في المنازل. ووجدت بسرعة مستخدمة في ضاحية بكاسي من المدينة. ورغم أن مستخدمة تاو كانت تعاملها معاملة جيدة في البداية إلا أنها بعد أن أنجبت طفلا، أصبحت قاسية شيا فشيئا على تاو. إذ كانت تاو عرضة للتحرش والاعتداء الشفوي. ولم تكن قد حصلت على راتبها منذ مدة تزيد على سنة ونصف عندما سمعت بمركز الأطفال العاملين في المنازل الذي تديره مؤسسة رفاهة الأطفال في إندونيسيا.

وهذه المؤسسة تتعاون مع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لمنع عمل الأطفال في المنازل والقضاء عليه. ويقدم المركز المذكور الذي أطلق عليه اسم سانغار بوري تعليما غير نظامي وتدريبا مهنيا. ويقوم الموظفون الاجتماعيون الملحقون بالمركز بزيارات منتظمة للبيوت في المجتمعات المحلية للتعرف على الأطفال العاملين فيها والتفاوض مع أصحاب العمل (عادة ربات البيوت) للسماح للفتيات والفتيان ببعض الوقت خارج أوقات العمل لكي يزوروا المركز ويستفيدوا من مناهجه التربوية والتعليمية. ويهدف الموظفون الاجتماعيون إلى انتشال الأطفال من الخدمة المنزلية. ويستلزم ذلك التفاوض مع أصحاب العمل وآباء الأطفال. وتشجع المنح الدراسية التي تقدمها المؤسسة المذكورة الآباء على إرسال أطفالهم إلى المدرسة رغم أن هذا الأمر لا يكلل دائما بالنجاح.

وتاو هي واحدة من الأطفال الذين استفادوا من هذا المشروع. إذ تم انتشالها من الخدمة المنزلية منذ سنتين وهي تدرس الآن في المدرسة الثانوية للبافعين. ورغم أن تاو تعيش وحيدة بصحبة أختها الصغيرة في ظروف مالية صعبة إلا أنها تواقة إلى متابعة دراستها. وتقول تاو "لا أريد أبدا الرجوع إلى العمل كطفلة خادمة"، وتضيف قائلة "أفضل العيش مع أختي على العيش مع مستخدمتي في جاكارتا".

المصدر: البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال.

على عمل الأطفال وفوائده والعمل سداداً لدين وجانب الطلب في عمل الأطفال. بالإضافة إلى ذلك، اختتمت في سنة ٢٠٠٥ دراسة حول الحركة العالمية لمكافحة عمل الأطفال. وثالثاً، واصلت منظمة العمل الدولية رعايتها لمشروع البحث المشترك بين الوكالات المسمى فهم عمل الأطفال، وظلت شريكا فعالا فيه[٨].

الدراسات الاستقصائية

١٢٨. شكل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في مطلع سنة ٢٠٠٣ لجنة استشارية خارجية بشأن الإحصاءات المتعلقة بعمل الأطفال، بهدف زيادة تحسين أساليبه المتبعة

[8] شكل نشر كتيب موجه لطلاب الجامعات وببليوغرافيا استثمارات مهمة أيضاً في دعم البحث بشأن عمل الأطفال في المستقبل

IPEC: *Child labour: A textbook for university students* (Geneva, ILO, 2004); idem: *Annotated bibliography on child labour* (Geneva, ILO, 2003).

في الدراسات الاستقصائية وخدماته المتاحة للباحثين وصناع القرار في مجال عمل الأطفال عبر العالم. ومن أجل زيادة تعزيز استمرار الدراسات الاستقصائية المتعلقة بعمل الأطفال، قوى برنامج المعلومات الإحصائية والرصد لتشغيل الأطفال أنشطته لبناء القدرات، وخصوصا عن طريق نشر أربعة أدلة شاملة في ٢٠٠٤ و٢٠٠٥[9]. وجاء في تقييم مستقل للبرنامج المذكور في شهر تموز/ يوليه ٢٠٠٣ تقدير إيجابي لوفرة عدد الدراسات الاستقصائية والدراسات الأساسية والتقييمات السريعة المنجزة على المستوى الوطني بشأن عمل الأطفال. وخلص التقييم إلى أن البرنامج سالف الذكر نجح في تعزيز القدرات الوطنية في مجال جمع البيانات وأن له آثارا عرضية في ما يتعلق بإذكاء الوعي ورسم السياسات والبرامج.

١٢٩. ويهدف خط آخر مهم للعمل إلى التوصل إلى تعريف إحصائي متفق عليه دوليا لعمل الأطفال. وقد شهد المؤتمر الدولي السابع عشر لخبراء إحصاءات العمل، الذي عقد في جنيف سنة ٢٠٠٣، طلبا بالإجماع على إدراج بند خاص بعمل الأطفال على جدول أعمال المؤتمر الدولي الثامن عشر لخبراء إحصاءات العمل المزمع عقده سنة ٢٠٠٨. وجاء العمل التحضيري لهذا المؤتمر في شكل مشروع برنامج المعلومات الإحصائية والرصد لتشغيل الأطفال وتطرق إلى قضايا تعريفية إحصائية مهمة تتعلق بما يلي: (أ) حدود الأنشطة غير الاقتصادية، خصوصا الأعباء المنزلية، التي تقع ضمن نطاق عمل الأطفال؛ (ب) تدقيق الحدود الفاصلة بين العمل الخفيف وعمل الأطفال؛ (ج) تحديد المؤشرات الصحيحة للعمل الخطر؛ (د) استحداث أدوات قياس لتقدير أسوأ أشكال عمل الأطفال على المستوى الوطني. ويَعد المؤتمر الدولي الثامن عشر لخبراء إحصاءات العمل بالتقدم في تحقيق التجانس والاستدامة في جمع الإحصاءات المتعلقة بعمل الأطفال في شتى أقطار العالم.

مشاريع البحث

١٣٠. تواصل تدعيم قاعدة البحث بعدة مشاريع واسعة النطاق تنصب في الموضوع خلال الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٥، لاسيما حول الأنشطة غير الاقتصادية والتعليم والصحة والعمل سداداً لدين وجانب الطلب في عمل الأطفال. وقد تم تغطية الدراسة المتعلقة بالتكاليف/المكاسب بمزيد من التفصيل في الإطار ٢-٢.

قياس أنشطة الأطفال غير الاقتصادية

١٣١. تسعى دراسة تجرى حاليا حول أنشطة الأطفال غير الاقتصادية، كجزء من جهد البحث الأوسع الذي يبذله البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، إلى بلوغ توافق مقبول دوليا بشأن معيار إحصائي لقياس عمل الأطفال. وتهتم هذه الدراسة بالأخص بعمل الأطفال في النشاط غير السوقي، خاصة الأعباء المنزلية، وبالمواظبة على الدراسة وبالصحة، بغية التوصل إلى نقطة تحدد ساعات العمل التي يقوم خلالها الأطفال بالأعباء المنزلية لتعتبر أنها "عمل الأطفال" لأغراض إحصائية.

تأثير عمل الأطفال في المواظبة على الدراسة والأداء

١٣٢. حسب التقديرات العالمية لمنظمة العمل الدولية لسنة ٢٠٠٢ فإن ما يقرب من نصف مجموع الأطفال العاملين مسجلون أيضا في المدرسة. فما هو تأثير العمل في المواظبة على الدراسة والاستفادة منها؟ إن من المعقول التفكير في أن ساعات العمل مؤشر مهم لتحديد طبيعة العلاقة بين العمل والمدرسة - لكن ما هو الحد الفاصل بينهما؟ لقد بينت دراسة للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، اعتمدت على بيانات جديدة من البرازيل وتركيا وسري لانكا وكينيا ولبنان، أن هناك بعض الاختلافات بين الأطفال العاملين والأطفال غير العاملين في ما يخص المعطيات الدراسية (على سبيل المثال الحضور بانتظام أو التأخر أو التعب). علاوة على ذلك، فإن الأطفال الذين يذهبون إلى المدرسة محميون إلى حد كبير، من الآثار السلبية المحتملة للعمل الذي لا يكون بطبيعته خطراً، سواء كان نشاطاً اقتصادياً أو أعباء منزلية.

تأثير أوقات العمل في صحة الأطفال وسلامتهم

١٣٣. لا يعرف إلا القليل عن تأثير أوقات العمل في صحة الأطفال وسلامتهم. فقد درست وثيقة عمل للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال حول ساعات العمل والصحة[10]، بيانات من البرازيل وبنغلاديش وكولومبيا لدراسة استقصائية عن الأسر المعيشية لتتوصل إلى فهم العلاقة بين ساعات العمل وظروف العمل والعواقب الصحية. وتبين النتائج أن هناك علاقة سببية بينها: فكل ساعة عمل أسبوعية إضافية تزيد من احتمال المعاناة من علة صحية أو إصابة مرتبطة بالعمل. وساندت الدراسة أيضا الرأي القائل إن للقطاع الذي يعمل فيه الأطفال أيضاً تأثيراً في طبيعة الخطر الصحي على ما يبدو.

التحيز القائم على أساس نوع الجنس وتعليم الفتيات

١٣٤. أكدت ثلاث دراسات نشرت سنة ٢٠٠٤ الروابط الإيجابية بين فرص العمل اللائق للأمهات والآباء وتعليم الفتيات، بما في ذلك الالتحاق بالمدرسة والمواظبة على الدراسة. كما اتضح أن للأنشطة التي تدر دخلا على النساء ولتقديم المنح الدراسية انعكاسا إيجابيا على تعليم الفتيات. فضلا عن ذلك، تبين أن للمستويات التعليمية للأمهات تأثيراً كبيراً على رفاهية الأطفال: فارتفاع التحصيل العلمي للأمهات لا يقلل من احتمال عمل الأطفال ويزيد من التحاق

[9] انظر مثلاً:
ILO: *Child labour statistics: Manual on methodologies for data collection through surveys* (Geneva, 2004) and ILO/UNICEF: *Manual on child labour rapid assessment methodology* (Geneva, 2005).

[10] انظر: ILO: *Impact of working time on children's health*, (وثيقة غير منشورة، ٢٠٠٤).

الإطار ٢-٢
تكاليف القضاء على عمل الأطفال ومكاسبه

كان احد أهم البحوث في هذه الفترة هو منشور للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال حول تكاليف ومكاسب القضاء على عمل الأطفال، قد صدر في أوائل ٢٠٠٤. وهذه الدراسة لا تقول لنا هل نقضي أم لا على عمل الأطفال - فهذه التزامات قائمة وتستند إلى أسس حقوق الإنسان - بل تلقي الضوء على العبء المالي الذي سيسفر عنه ذلك وعلى الآثار للاقتصادية التي يمكن توقعها كنتيجة لذلك.

ووجدت الدراسة أن للقضاء على عمل الأطفال واستبداله بتعميم التعليم مكاسب اقتصادية عظيمة. فخلال الفترة من ٢٠٠١ إلى ٢٠٢٠ يقدر المبلغ الإجمالي للتكاليف العامة بزهاء ٧٦٠ مليار دولار أمريكي، في حين تصل المكاسب المتراكمة خلال هذه الفترة إلى ٥,١٠٦ مليار دولار أمريكي. فالمكاسب إذن تفوق التكاليف بمعدل ٦,٧ إلى ١. ويصل ذلك إلى معدل عائدات داخلي يبلغ ٤٣,٨ في المائة.

وسوف تعرف كل الأقاليم أرباحا كبيرة للغاية، رغم أن بعضها سيستفيد أكثر من البعض الآخر. ففي شمال أفريقيا والشرق الأوسط ستكون المكاسب على أعلى مستوى مقارنة بالتكاليف (٨,٤ إلى ١) في حين ستكون في أدنى مستوى في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (٥,٢ إلى ١). أما في آسيا فسيكون معدل الربح ٧,٢ إلى ١، وفي البلدان المنتقلة إلى نظام الاقتصاد الحر سيكون المعدل ٥,٩ إلى ١، وفي أمريكا اللاتينية سيكون ٥,٣ إلى ١.

وتكشف الدراسة عن الطابع الاقتصادي للقضاء على عمل الأطفال كاستثمار يتم على مدى حياة جيل، وكتعهد مستدام إزاء أطفالنا من أجل جني ثمار ذلك عند بلوغهم سن الرشد. وخلال مدة عقد ونصف تقريبا سيطبق فيها البرنامج لأول مرة سوف يفوق العبء الاقتصادي للبرنامج عائداته. وبعد ذلك سوف تغدو التدفقات الصافية إيجابية، وسيكون ذلك بشكل كبير بعد سنة ٢٠٢٠ لأنه عند ذاك لن يكون هناك أية تكاليف إضافية، بل سيكون هناك فقط المنافع المكتسبة من تحسين التعليم والصحة. وبالتالي فإن المكاسب المتأخرة ستكون أكثر من مجرد تعويض للتكاليف إذا أخذنا المسألة في مجملها.

وتحتاج هذه النتائج إلى وضعها في سياق. فمن المنظور المالي، يعد متوسط المبلغ السنوي اللازم للقضاء على عمل الأطفال ضئيلا مقارنة بالأعباء الحالية لتمويل خدمة الديون أو المؤسسة العسكرية. فعلى سبيل المثال، يمثل متوسط تكلفة تبلغ ٥٥ مليار دولار أمريكي في السنة، خلال العقد الأول من البرنامج العالمي للقضاء على عمل الأطفال، مجرد ١١ في المائة من إجمالي النفقات العسكرية العالمية البالغة ٤٩٣ مليار دولار أمريكي أو ٥,٥ بالمائة من مبلغ ترليون دولار أمريكي الذي ينفق في خدمة الديون. وخلال العقد الثاني من البرنامج، سيعادل متوسط ١٣٦ مليار دولار أمريكي ٢٨ في المائة من النفقات العسكرية السنوية و١٤ في المائة من خدمة الديون.

وإذا كانت هذه الدراسة تدخل في إطار تقاليد اقتصادية يدعمها البنك الدولي ومؤسسات أخرى بشأن أهمية تكوين رأس المال البشري لأغراض التنمية، فمن الجدير بالذكر أنه قد يكون من الصعب قياس بعض المكاسب الهامة جداً، كمكاسب الاستثمار في التعليم، من منظور نقدي - مثل المكاسب المرتبطة بالتنمية الشخصية وتعزيز الفرص. ومن شأن الدلالة على أن القضاء على عمل الأطفال استثمار عالمي ذو أرباح كبيرة أن تزيد جهود التوعية زخماً في إطار التحرك العالمي.

المصدر:
IPEC : *Investing in every child : An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour* (Geneva, ILO, 2004).

الفتيات بالمدرسة فحسب، بل له أيضا منافع إيجابية على صحة الأطفال - وهذا دافع أقوى للاستثمار في تعليم الفتيات.

العمل سداداً لدين

١٣٥. تهدف دراسة تجرى حاليا حول العمل سداداً لدين إلى جمع الأدلة حول جوانب هذا الموضوع في كل من باكستان وغانا والنيجر وهايتي. وأُولي تركيز خاص للعمل في خدمة المنازل وقطاع الزراعة. وتركز الدراسة على آليات العمل سداداً لدين والتعرض له وآثاره ووسائل الهروب منه.

الطلب على عمل الأطفال

١٣٦. إن بحث جانب الطلب في عمل الأطفال ضعيف نسبيا مقارنة بالبحث بخصوص العوامل المرتبطة بجانب عرض الأسر المعيشية. ولو أمكن تحديد مهن معينة يكون فيها عمل الأطفال مجزياً بشكل خاص لأمكن تخطيط التدخلات في جانب الطلب واستهدافها. وقد جمع بحث البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بخصوص مهنتين في أربعة بلدان مختارة - أوغندا وغانا والفلبين والهند - أدلة أولية على العلاقة بين الأجور والإنتاجية بالنسبة للبالغين والأطفال. وقد تطابقت نتائج البحث مع التوقعات الأولية: فيمكن القول بشيء من الثقة إن حوافز جانب الطلب قائمة وتتمثل بوجه خاص في أسواق عمل الأطفال، وسيكون البحث من أجل كشف النقاب عن هذه المؤثرات مجدياً ومفيداً.

فهم عمل الأطفال: مبادرة بحثية مشتركة بين الوكالات

١٣٧. ساعد مشروع البحث المشترك بين الوكالات، بشأن فهم عمل الأطفال، منظمة العمل الدولية مساعدة كبيرة في

الإطار ٢-٣
المساهمة في دراسة الأمم المتحدة حول العنف ضد الأطفال

هناك توافق كبير في الآراء على أنه لا يعرف إلا القليل عن العنف ضد الأطفال؛ وفي سنة ٢٠٠١ طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة من الأمين العام تقديم تقرير حول ذلك سنة ٢٠٠٦. وطلب الأمين العام من اليونيسيف الإشراف على الدراسة بالتنسيق مع منظمة الصحة العالمية ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان. وتهدف الدراسة إلى تقديم صورة عالمية ومعمقة حول العنف ضد الأطفال واقتراح توصيات واضحة في هذا الصدد. وتساهم منظمة العمل الدولية في الدراسة بفصل حول العنف في مكان العمل. وتغطي مساهمة منظمة العمل الدولية مسائل تعريفية، وحالة العنف ضد الأطفال في مختلف الأوضاع وأماكن العمل، والأسباب والنتائج الرئيسية، والأطر القائمة لمنع العنف ضد الأطفال في أماكن العمل والقضاء عليه؛ وستقدم نماذج عن عمليات التدخل وتوصيات جوهرية. ويفترض وضع اللمسات الأخيرة على التقرير في تموز/ يوليه ٢٠٠٦ وتقديمه إلى الجمعية العامة في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٦. وستصدر منه نسخة موجهة للأطفال.

أنشطها في مجال البحث. وقد استهل هذا المشروع، الذي انطلق سنة ٢٠٠٠ كاستجابة لواحد من أهم مواضيع مؤتمر أوسلو[11] (التعاون بين الوكالات)، كل من منظمة العمل الدولية واليونيسيف والبنك الدولي. ويتمركز المشروع حاليا في مركز الدراسات الدولية حول النمو الاقتصادي في جامعة تور فرغاتا في روما.

١٣٨. وشهدت المرحلة الأولى من المشروع (٢٠٠٠-٢٠٠٣) تقدما مهما نحو الأهداف الأساسية للمشروع في ما يخص تخطيط المعلومات وسد الفجوات المعرفية واستحداث أدوات بحث جديدة وتعزيز القدرة الوطنية. وقد أثبت جمع شمل ثلاث وكالات ذات ثقافات وولايات وهياكل وطرق عمل مختلفة للغاية داخل إطار بحث واحد في المرحلة الأولى، أنه أمر لا يخلو من التحدي. ويعني هذا أن المشروع أثبت فعاليته في المساعدة على تركيز برنامج البحث، وتطويره داخل الوكالات الشريكة وداخل دائرة البحث الأوسع نطاقاً. وأسفرت المناقشات التقنية مع اليونيسيف والبنك الدولي، التي أجريت تحت رعاية المشروع، عن استحداث مجموعة مشتركة من المؤشرات المتعلقة بعمل الأطفال وعن توحيد أكبر للبيانات التي جمعتها أجهزة البحث الأساسية في الوكالات بشأن عمل الأطفال. كما أسفر البحث التعاوني للمشروع سنة ٢٠٠٣ عن خمسة تقارير قطرية مفصلة (السلفادور وغواتيمالا والمغرب ونيبال واليمن) تحمل بين طياتها مناظير مشتركة بين الوكالات حول عمل الأطفال وأولويات سياسية واسعة لمواجهته، وهذه هي الوثائق الأولى من هذا النوع. وهذا جزء من حصيلة هائلة للمشروع تتكون من أكثر من ٥٠ منشورا تغطي مجالات مواضيعية رئيسية مثل الصحة والتعليم والاستضعاف.

١٣٩. وفي المرحلة الثانية من المشروع (٢٠٠٣ فصاعداً) بُنيت هذه الإنجازات وأقيمت على أسس أكثر استدامة من خلال المساهمة في توحيد الجهود داخل الإطار الأكبر للوكالات نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية "كأداة تقنية" للبحث في مجال عمل الأطفال. وكان أحد الإنجازات المهمة للمشروع هو إدراج مؤشرات عمل الأطفال في مؤشرات البنك الدولي بخصوص التنمية العالمية، مما يتيح فرصة سانحة لنشر الإحصاءات الصادرة عن المشروع بشأن عمل الأطفال.

شبكة البحوث بشأن عمل الأطفال

١٤٠. في نهاية سنة ٢٠٠٢ أنشأت منظمة العمل الدولية شبكة بحوث بشأن عمل الأطفال. وتضم هذه الشبكة الآن أكثر من ١٥٠ باحثا، معظمهم من البلدان النامية. وترمي الشبكة إلى تسهيل المناقشة وتبادل المعلومات وتحفيزها بخصوص مشاريع البحث الجارية وتقييم تأثير التدخلات والقضايا المنهجية والرعاية والدعم والمواضيع ذات الأولوية بالنسبة للبحوث في المستقبل.

التقدم المحرز في مجال التعاون التقني

١٤١. إن البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال هو الآن أكبر برنامج تعاون تقني في منظمة العمل الدولية. ويبحث هذا القسم من التقرير الإطار الاستراتيجي الذي يسترشد به عمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على المستوى القطري، والتقدم المحرز بشأن البرامج المحددة زمنيا كإطار رئيسي لدعم جهود البلدان للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، وعمل الأطفال في الزراعة والتعدين، وإجراءات مكافحة أشكال محددة من أسوأ أشكال عمل الأطفال، وتطور رصد عمل الأطفال، ووضع نظام لإدارة المعارف.

الإطار الاستراتيجي لتقييم أثر البرنامج، التابع للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال: نظرية التغيير

١٤٢. يقدم الإطار الاستراتيجي لتقييم أثر البرنامج، والذي أشير إليه في الجزء الأول من هذا التقرير، إرشادات لأنشطة التعاون التقني للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، وقد تطور ليصبح نظرية للتغيير بغية مساعدة الشركاء في تحليل التدخلات والتخطيط لها لمحاربة عمل الأطفال[12].

[11] المؤتمر الدولي بشأن عمل الأطفال، أوسلو، ٢٧ - ٣٠ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٧.

[12] انظر:
IPEC: *IPEC action against child labour: Highlights 2004* (Geneva, ILO, Feb. 2005), pp. 63-67.

١٤٣. وتوخياً لدعم العمل على المستوى القطري وضع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال نظرية شاملة للتغيير تنقح المبادئ الاستراتيجية المذكورة في الجزء الأول من التقرير وتطبقها، وهي نظرية يمكن أن تشكل الأساس لإطار برنامجي محدد للعمل على المستوى القطري. ولأن لعمل الأطفال أسبابا متعددة فلا بد لأي استراتيجية تعالج هذه المشكلة من أن تكون متعددة الأبعاد. وبالاستناد إلى النظرية الشاملة للتغيير يعمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على ثلاثة خطوط عمل في برامجه، وهي: الوقاية والانتشال من العمل والحماية. وتؤدي هذه الخطوط بدورها إلى النظر في مجالات العمل الاستراتيجية حيث هناك حاجة إلى التأثير، وهي: استحداث قاعدة معارف وإذكاء الوعي والتعبئة الاجتماعية؛ وضع السياسات والتشريعات وتنفيذها. ويتمثل العنصر الأساسي الآخر لعمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في توفير بدائل من خلال إدخال التحسينات على التعليم والتدريب وتعويض الدخل وشبكات الأمن الاجتماعي. وأخيراً تتمثل قضيتان شاملتان في إيلاء الأولوية لأسوأ أشكال عمل الأطفال وبحث القضايا المتعلقة بنوع الجنس.

١٤٤. وسيمكن من خلال العمل بنظرية التغيير الشاملة في بلد بعينه، تحديد العناصر المطلوبة للاستراتيجية وسيمكن وضع إطار للبرامج المحددة زمنيا يكون مشفوعاً بنتائج واضحة وتأثير متوقع يمكن قياسه.

البرامج المحددة زمنيا

١٤٥. كان نهج البرامج المحددة زمنيا في مرحلة البداية عند وضع التقرير العالمي الأول عن عمل الأطفال، وكان من المنتظر أن يتيح التقرير الحالي فرصة استعراض التقدم المحرز بخصوص هذا النهج. وخلال الفترة ما بين هاتين المرحلتين استخلص العديد من العبر من التقييم العالمي ومن التقييم الخاص بالبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال.

تطور النهج

١٤٦. لقد تم التنبؤ بفكرة برنامج متكامل وكبير ومحدد زمنيا لمكافحة عمل الأطفال في بيانات سياسة منظمة العمل الدولية في الثمانينات. ولقي نهج البرامج المحددة زمنيا زخما خاصا من الاتفاقية رقم ١٨٢ التي تدعو إلى وضع وتنفيذ برامج عمل و"تدابير فعالة ومحددة زمنيا" لمكافحة أسوأ أشكال عمل الأطفال، وفي أعقاب تصديق الدول الأعضاء السريع على هذه الاتفاقية. وتطور نهج البرامج المحددة زمنياً من ثم مع التركيز بشكل خاص على أسوأ أشكال عمل الأطفال كأولوية، رغم أنه يرمي إلى التحضير للقضاء التدريجي على كل أشكال عمل الأطفال على المدى الطويل.

١٤٧. ويرمي المزيد من التنقيحات المستعرضة أدناه إلى جعل نهج البرامج المحددة زمنيا إطارا أوسع بكثير من ذي قبل، يستهدف قطاعات ومجموعات معينة ويشمل طرائق دعم وطنية مختلفة.

أولى البلدان المطبقة للبرامج المحددة زمنيا

١٤٨. البلدان الثلاثة الأولى التي طبقت البرامج المحددة زمنيا هي جمهورية تنزانيا المتحدة والسلفادور ونيبال. وقد بدأ تطبيق البرامج في هذه البلدان الثلاثة في مطلع سنة ٢٠٠٢.

١٤٩. ووضعت ثلاثة بلدان أخرى، هي الجمهورية الدومينيكية والفلبين وكوستاريكا، برامج محددة زمنيا وشرعت في تنفيذها خلال الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣. وانضمت إليها ثمانية بلدان أخرى سنة ٢٠٠٤ - هي إكوادور وإندونيسيا وباكستان البرازيل وبنغلاديش وتركيا وجنوب أفريقيا والسنغال. وكانت غانا وكمبوديا وكينيا ولبنان ومدغشقر المجموعة الأخيرة من البلدان التي تبنت نهج البرامج المحددة زمنيا، حيث بدأت تنفيذ برامجها قرابة نهاية سنة ٢٠٠٤ وبداية سنة ٢٠٠٥. وحاليا يعمل عدد آخر من البلدان على تحضير برامج مماثلة.

نطاق البرامج المحددة زمنيا والروابط مع أطر العمل الأخرى

١٥٠. يقدم مفهوم البرامج المحددة زمنيا إطارا يمكّن من رفع مستوى إجراءات مكافحة عمل الأطفال ويدعمه على المستوى القطري. فمن خلال توفير إطار شامل يمكن ضمنه وضع تدابير الوقاية والانتشال من العمل وإعادة التأهيل والحماية وتطبيقها على نطاق واسع، توفرّ البرامج المحددة زمنيا للبلدان مجموعة من النهج والأدوات والآليات من أجل تحقيق أثر قابل للقياس وفي وقت مناسب في محاربتها لأسوأ أشكال عمل الأطفال. بالإضافة إلى ذلك، يمكن داخل إطار من هذا النوع، زيادة المساهمات من البرامج القائمة إلى أعلى حد في الوقت الذي تصمم فيه عمليات التدخل الإضافية لسد الفجوات. ويمكن للبرامج المحددة زمنيا أيضا أن تسهل إدراج الشواغل المتعلقة بعمل الأطفال في برامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية، بما فيها الحد من الفقر وتوفير التعليم للجميع، كنهُج أساسية للقضاء على المشكلة[١٣]. لكن لا بد من التوضيح أن مشاريع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال المحددة زمنيا هي موضوعة من أجل الدعم وليست موضوعة لتحل محل البرنامج الوطني. إذ إن الملكية الوطنية هي مبدأ أساسي.

الدروس المستخلصة

١٥١. ما زالت مشاريع الدعم التابعة للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في مرحلتها الأولية. فقد أصدرت خمسة منها فقط في الوقت الحاضر استعراضات منتصف المدة، وهي: جمهورية تنزانيا المتحدة (٢٠٠٣)، نيبال، السلفادور، الجمهورية الدومينيكية (كلها في سنة ٢٠٠٤)،

[13] انظر:
IPEC: *Time-Bound Programme: Manual for action planning* (Geneva, ILO, 2003).

السنغال (٢٠٠٥)[14]. وتحتوي هذه الاستعراضات على عدد من القضايا التي من شأنها أن تساعد في الإعلام عن التطورات المستقبلية بشأن نهج البرامج المحددة زمنيا وإعطاء المزيد من الزخم لبرامج العمل اللائق القطرية لسنة ٢٠٠٦.

الحاجة إلى دعم سياسي فعال

١٥٢. رغم أن التصديق السريع على الاتفاقية رقم ١٨٢ يؤكد رغبة السلطات الوطنية في الوقوف على أسوأ أشكال عمل الأطفال، ففي العديد من البلدان ما زال يتعين على هذا الإقرار السياسي القوي أن يترجم إلى تعبئة فعالة داخل الوزارات والإدارات والوكالات ذات الصلة على مستويات الحكم المركزية والدنيا.

١٥٣. ومازال هناك كثير من العمل ينبغي القيام به لاستثارة وعي الموظفين وقادة المجتمع بشأن قضايا عمل الأطفال، ولتحديد ما يلزم القيام به من قبل كل إدارة أو وكالة معنية بالأمر، ولتخصيص الموارد لمواجهة المشكلة. ويشمل معظم البرامج المحددة زمنيا أنشطة للدعوة والتعبئة الاجتماعية من أجل تحقيق ذلك، لكن هذا الأمر يشكل تحديا ضخما، خصوصا حينما تكون الموارد البشرية والمالية محملة أكثر من طاقتها- وهذا هو وضع معظم البلدان التي تعاني من مشاكل كبرى في عمل الأطفال.

١٥٤. وقلما يكون عمل الأطفال في مقدمة جدول أعمال الإدارات المحملة أكثر من طاقتها والتي تعنى بالتعليم والعمالة والتنمية الريفية وإنفاذ القانون والرفاه الاجتماعي وما إلى ذلك، أو قلما يكون لديها أي حافز للتعاون في هذا المضمار. ويلزم إيجاد طرق لمساعدتها على التفكير في الموضوع ومعالجته كجزء من عملها العادي. ويقوم نهج البرامج المحددة زمنيا على إدراك مفاده أن الانتصار في الحرب ضد عمل الأطفال يستدعي حسن سير مختلف هذه الإدارات والتنسيق فيما بينها على نحو فعال. بيد أن تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية لهذه الإدارات يتوقف أيضا، في الكثير من الأحيان، على التقدم المحرز في القضاء على عمل الأطفال، وبالتالي فهناك حلقة مفرغة لا يمكن الخروج منها إلا بإيلاء اهتمام خاص لقضايا عمل الأطفال المعينة التي تواجه كل إدارة. فتحسين نوعية التعليم، على سبيل المثال، أمر أساسي للحد من حدوث عمل الأطفال، لكن تعميم التعليم الأساسي لا يمكن أن يتحقق إلا بمعالجة العوامل التي تبعد الأطفال عن المدرسة وتبقيهم في العمل معالجة كافية. وينبغي أن يؤدي فهم هذه القضايا إلى عمل فعال تقوم به كل إدارة معنية داخل إطار يطبعه التماسك والتعاون - لكن حدوث هذا الأمر يستدعي توفر الحوافز لذلك.

الملكية الوطنية وملكية المجتمع المحلي

١٥٥. إن الملكية الوطنية أساسية لنجاح أي برنامج محدد زمنيا. وهناك بالتالي تشديد كبير على الإرادة السياسية للدولة، وعلى التزامها وقدرتها على اتخاذ إجراءات. وفضلا عن الدعم السياسي القوي على كل المستويات، لا يمكن إنجاز العمل الفعال والمستدام وواسع النطاق إلا من خلال تمكين الوكالات والمؤسسات الرئيسية، بما فيها الشركاء الاجتماعيون لمنظمة العمل الدولية ومنظمات المجتمع المدني، من أجل حشد الموارد وصياغة عمليات التدخل وتنفيذها بطريقة متكاملة ومنسقة. بالإضافة إلى ذلك، لا بد من العمل الدؤوب لتحقيق ملكية المجتمع ومشاركته على أكمل وجه في تخطيط عمليات التدخل وتنفيذها.

١٥٦. وتستدعي إدارة هذا الإطار المعقد والمتكامل الكثير من القدرة المؤسسية والتقنية وكفاءات تنظيمية قوية وقدرا كبيراً من حسن العزيمة من طرف الوكالات الرئيسية (المنظمات الحكومية وغير الحكومية والدولية والقائمة على المجتمع المحلي) لتخطي العقبات المؤسسية بغية تحقيق مستوى عال من التعاون. وبالنسبة للكثير من البلدان النامية، يستدعي هذا الأمر تركيزاً كبيراً على بناء قدرات الشركاء الرئيسيين. وهناك أيضا حاجة إلى بناء تحالف لدعم عمليات التدخل بشأن عمل الأطفال (على سبيل المثال، داخل حوارات السياسة الوطنية والعمليات الاستشارية مثل تلك المتعلقة باستراتيجيات الحد من الفقر)، ولا سيما إقامة شبكات تجمع المؤسسات والوكالات المحلية. وبإمكان هذه الشبكات المحلية أيضا الاستفادة من الروابط مع المؤسسات والوكالات الدولية، في مجالات بحث السياسات وتحليلها والدعوة ورسم البرامج وتنفيذها.

مسألة الموارد - من حيث النوعية والكمية معاً

١٥٧. إن حشد الموارد ضرورة ملحة بالنسبة لعمليات التدخل على نطاق واسع مثل البرامج المحددة زمنيا. وقد تم وضع البرامج الثلاثة الأولى المحددة زمنيا كبرامج نموذجية بدعم من مشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، الذي مولته هيئة مانحة واحدة واستكمل بموارد محلية منحتها البلدان المستفيدة نفسها. ومنذ ذلك الحين، بدأ الاتجاه شيئا فشيئا نحو التمويل المشترك للأنشطة التحضيرية لعمليات تدخل البرامج المحددة زمنيا على حد سواء. وبما أن المزيد من البلدان يسعى إلى تنفيذ البرامج المحددة زمنيا فقد يستدعي الأمر أن تأتي الموارد من مصادر مختلفة، بما فيها سلة مالية من اتحاد يضم عدداً من المانحين. والتمويل متعدد المانحين أمر أساسي إذا أريد للمزيد من البلدان أن تحرز تقدماً ملموساً في اتجاه القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال. ولا بد كذلك من زيادة الموارد المحلية لدعم البرامج التي تساهم في بلوغ أهداف البرامج المحددة زمنيا. ولا يلزم المزيد من الموارد فقط - بل يجب توزيعها بشكل يعزز التأثير ويزيل الاختناقات ويقلل من الازدواجية والهدر إلى أدنى حد. وبالتالي يتطلب نجاح البرامج المحددة زمنيا مستوى عالياً من التعاون على الصعيدين الوطني والدولي.

[14] من الجدير بالذكر أن هذه الاستعراضات تغطي فقط أنشطة مشاريع الدعم وليس أطر البرامج المحددة زمنيا الوطنية. إذ يحتاج تقييم هذه الأخيرة إلى أنشطة مشتركة متعددة الشركاء بقيادة شركاء وطنيين.

المشاريع والبرامج

١٥٨. ظهر توتر كبير بين منطق نهج البرامج المحددة زمنيا والطريقة التي تحصل بها هذه البرامج الآن على الموارد. إذ ينبغي تطبيق البرامج المحددة زمنياً، باعتبارها إطارا شاملا هدفه الترويج لنهج متكامل وشامل لمواجهة مشكلة عمل الأطفال، وذلك باستخدام أساليب تدعم نهجاً برنامجياً شاملاً. ولكن للأسف، مازالت معظم تمويلات المانحين تأتي عن طريق المشاريع، ويتجه تنفيذ المشاريع إلى جعل تطبيق النهج البرنامجي أمراً صعباً.

١٥٩. وبوجه خاص تطرح منهجية المشروع تحديات كبيرة أمام التشجيع على الملكية الوطنية. وفي العديد من البلدان التي تطبق البرامج المحددة زمنيا، يصعب على أصحاب المصالح التمييز بين البرنامج الوطني المحدد زمنيا ومشاريع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال المخصصة لدعم تنفيذ البرنامج المحدد زمنياً كواحد من بين مشاريع الدعم العديدة. وفي الواقع، يتقيد البرنامج القطري في بعض البلدان بمشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، مما يعني احتمال عدم تحقيق الأهداف الطموحة للبرنامج المحدد زمنيا ضمن الإطار الزمني المحدد. كما أن اعتماد البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في الوقت الحاضر على أسلوب تنفيذ البرنامج كنهج مفضل لدى المانحين يعرقل هدف البرنامج المنشود، وهو أن يصبح ميسّرا للدعم السياسي والتقني ومقدما له بشكل أكبر.

١٦٠. وتواجه برامج منظمة العمل الدولية الأخرى وغيرها من الوكالات الدولية صعوبات مماثلة في ما يخص اعتماد نهج برنامجي حقيقي يدعم ويعزز تنفيذ البرامج المحددة زمنيا. وفي الوقت نفسه فإن الطبيعة متعددة القطاعات لأي تعامل مناسب مع مشكلة عمل الأطفال تجعل من اعتماد أساليب أكثر ملاءمة مثل *النهج على مستوى القطاع*، أمرا أكثر إشكالية. بيد أن هناك بعض الأمل نظراً إلى أن المزيد من المانحين يعتمدون آليات دعم الميزانية متعددة المانحين. وفضلا عن مرونة هذه الآليات في تخصيص الموارد للمجالات المتفق على أنها ذات أولوية، فهي أيضاً آليات أنسب لبناء الملكية الوطنية والقدرة المستدامة.

١٦١. ويمثل تمويل وإقامة روابط مشتركة بين القطاعات بعضا من الأسباب الداعية إلى أن تكون البرامج المحددة زمنيا متكاملة داخل أطر إنمائية أوسع نطاقاً، كما هو الحال في جمهورية تنزانيا المتحدة.

الحاجة إلى بيئة دولية مؤاتية

١٦٢. إن الهدف الرئيسي للبرامج المحددة زمنيا المدعومة من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، هو خلق بيئة وطنية مؤاتية. ويقتضي هذا الأمر بدوره دعماً على المستوى الدولي. فعلى سبيل المثال، سيكون إدماج عناصر البرامج المحددة زمنيا في استراتيجيات الحد من الفقر، التي تسهل تخصيص الموارد المحلية وموارد المانحين (بما فيها الأموال الآتية من المبادرة الموجهة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون) لعمليات التدخل بشأن عمل الأطفال، أمرا صعب التحقيق على المستوى القطري في غياب شكل من أشكال الجزاء على المستوى الدولي (من مقرات المؤسسات المالية الدولية والوكالات المانحة الثنائية مثلاً). وعلى غرار ذلك، هناك حاجة إلى إجراءات ودعم سياسي على المستوى الدولي لربط هدف البرامج المحددة زمنيا، المتمثل في القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، بالأهداف الإنمائية للألفية أو الأهداف المتعلقة بتوفير التعليم للجميع مثلا. وإلى الآن، لا يزال التقدم في مجال حشد الدعم السياسي من أجل البرامج المحددة زمنيا على المستوى الدولي متأخراً عن ركب الحشد على المستوى الوطني.

من يتولى القيادة ؟

١٦٣. ينبغي أن تكون الحكومات في مركز الصدارة مع الشركاء الاجتماعيين لمنظمة العمل الدولية. فمن خلال منهاج البرامج المحددة زمنيا، تعمل منظمة العمل الدولية كصلة وصل بين البلدان والهيئات المانحة. ورغم أن البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال هو من استحدث مفهوم البرامج المحددة زمنيا، إلا أنه ينبغي اعتبارها منفعة دولية عامة. وينبغي دعم هذه البرامج، كما هو الأمر في كثير من الحالات، من طرف وكالات دولية أخرى مثل اليونيسيف.

الزراعة: أكبر قطاع يشهد عمل الأطفال

١٦٤. إن الأغلبية العظمى من الأطفال العاملين موجودة في قطاع الزراعة - ٧٠ في المائة أو ما يزيد على ١٣٠ مليون فتاة وصبي دون سن ١٥ عاماً. فالأطفال الريفيون، وخاصة الفتيات، يتجهون نحو بدء العمل في سن مبكرة، ما بين ٥ و٧ سنوات من العمر. وفي بعض البلدان يقدر أن الأطفال ما دون سن العاشرة يمثلون ٢٠ في المائة من عمل الأطفال في المناطق الريفية. وكثير من هذا العمل لا يُرى ولا يُعترف به بما أنه يدخل في نظام "العمل بالقطعة" و"أنظمة الحصص" التي تعتمد على وحدات عمل أسرية. وعن طريق عدة ترتيبات للتعاقد من الباطن يمكن للمنشآت الزراعية التجارية نفي المسؤولية عن أي عمل أطفال يكشف عنه في ضيعاتها ومزارعها. فضلا عن ذلك، ما زالت الزراعة قطاعاً غير مقنن بشكل كاف في شتى أنحاء العالم. وليس من المستغرب أن يكون هذا القطاع هو الذي توجد فيه عادة نقابات عمال ضعيفة. كما أن تطبيق القوانين الخاصة بعمل الأطفال - إن وجدت - هو أقل صرامة في قطاع الزراعة منه في الصناعات الأخرى.

التغلب على وضع الزراعة "الخاص"

١٦٥. إن عنصر "مزرعة الأسرة" في الزراعة، الذي يعد فضلاً عن ذلك عنصراً عالمياً ومرتبطاً بالثقافة والتقاليد، يجعل من الصعب الإقرار في غالب الأحيان بأن الأطفال قد يستغلون بانتظام في مثل هذا المكان. وقد يفسر عمل الأطفال في مزارع الأسرة بأنه "تضامن أسري". ورغم أن الأمر قد يكون كذلك إلا أنه من المهم النظر من زاوية أقرب إلى ظروف العمل وفحصها (وهي ظروف يمكن أن تكون خطرة) ومقدار الوقت الذي قد يكون مكرساً للعمل وضائعاً بالتالي بالنسبة للتعليم، خصوصا بالنسبة للفتيات. ومن جهة

الإطار ٢-٤
البرنامج المحدد زمنيا في جمهورية تنزانيا المتحدة

في سنة ٢٠٠١، التزمت حكومة جمهورية تنزانيا المتحدة بالقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال في البلاد بحلول سنة ٢٠١٠ من خلال تنفيذ برنامج محدد زمنيا. ووفقا لإطار البرامج المحددة زمنيا، استهلت منظمة العمل الدولية مشروعاً بتمويل من وزارة العمل الأمريكية لدعم الحكومة في برنامجها الوطني.

وأظهرت جهود بذلتها حكومة جمهورية تنزانيا المتحدة مؤخراً لخلق بيئة سياسية مناسبة، يعززها مشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لدعم البرنامج المحدد زمنيا، التزام الحكومة بإطار هذا البرنامج. وقد وضعت وثيقة لاستراتيجيات بشأن عمل الأطفال، وأيدتها لجنة التنسيق الوطنية المشتركة بين القطاعات، لتصبح إطارا برنامجيا استراتيجيا لبرنامج الحكومة المحدد زمنيا. ويرتبط تطبيق الإطار المذكور بالاستراتيجية الوطنية لتحقيق النمو والحد من الفقر (MKUKUTA). وقد انطلقت الحكومة في المرحلة الثانية من هذه الاستراتيجية (٢٠٠٥-٢٠١٠). وتشمل هذه الوثيقة مؤشرات متعلقة بعمل الأطفال، وتتطرق لأهداف هامة عديدة مرتبطة ارتباطا مباشرا بالقضاء على عمل الأطفال، وبالتحديد في إطار حقوق الطفل وحمايته. والهدف المنشود هو تخفيض عدد الأطفال الضالعين في أسوأ أشكال عمل الأطفال إلى ٧٥ في المائة بحلول سنة ٢٠٠٥ ونسبة مشاركة الأطفال في العمل من ٢٥ في المائة حاليا إلى أقل من ١٠ في المائة بحلول سنة ٢٠١٠.

وتولي الحكومة أولوية كبيرة للتعليم، خصوصا فيما يتعلق بنوعيته وبالالتحاق بالمدارس الابتدائية. وبُذل مجهود خاص لتخفيض عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدرسة من خلال توسيع نطاق التعليم الأساسي التكميلي في تنزانيا، الذي تطبقه وزارة التعليم والثقافة. وفي نيسان/ أبريل ٢٠٠٤ صادق البرلمان على إصلاحات قانون العمل، بما فيها قضايا متعلقة بعمالة الأطفال، ووضع مشروع قانون حقوق الطفل. وأصدرت الحكومة أيضا قائمة بالأعمال الخطرة بالنسبة للأطفال كما تلزم بذلك الاتفاقية رقم ١٨٢، التي ترجمها البرنامج المحدد زمنيا إلى اللغات المحلية من أجل إذكاء الوعي المحلي بها.

وبين استعراض منتصف المدة أن البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال والبرنامج المحدد زمنيا قد أقاما تعاونا فعالا مع وكالات دولية أخرى عن طريق إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وفرقه المواضيعية المتنوعة. ويؤكد الاستعراض أيضا أهمية المشاركة والالتزام على صعيد المجتمع المحلي. وقد نجح المشروع في دعم الهياكل المحلية القائمة وشجع على إنشاء هياكل جديدة وخاصة إنشاء لجان محلية تعنى بعمل الأطفال.

المصادر:
Report on the mid-term review and evaluation mission for the IPEC project of support to the time bound programme on child labour in Tanzania, 10-25 October, 2003. IPEC : Support to the time-bound programme on the worst forms of child labour in Tanzania- Phase II (2005-09).

أخرى يمكن للمزارع أن تكون في بيئات مغلقة يصعب اقتحامها.

١٦٦. وهذه العوامل تجعل من الزراعة قطاعاً "خاصاً" يصعب الوصول إليه لمكافحة عمل الأطفال. لكن بسبب هذه العوامل كلها تحديداً - الأعداد الضخمة والطابع الخطر وغياب القوانين والاختفاء عن الأنظار وعدم السماح بالتعليم- ينبغي أن تكون الزراعة قطاعاً ذا أولوية بالنسبة للقضاء على عمل الأطفال، لكن ليس هذا هو الحال على المستوى الوطني حيث تسود تقليدياً رؤية حضرية وصناعية لما يشكل عمل الأطفال[١٥].

مجال برنامجي ناشئ

١٦٧. ما زالت الزراعة مجال عمل متأخرا في نشاط البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، إذ يستأثر بما يقل عن ١٥ في المائة من المشاريع وبرامج العمل. بيد أن منظمة العمل الدولية أصبحت منذ ٢٠٠٢ أكثر نشاطاً في هذا القطاع. ومن بين مجموعة الأنشطة المتزايدة للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، يشارك البرنامج في جهود محاربة عمل الأطفال في إنتاج الكاكاو في غرب إفريقيا وفي مزارع البن في أمريكا الوسطى. وفي سنة ٢٠٠٢، استهل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال برنامجاً إقليمياً، مدته ثلاث سنوات، لمنع الأطفال من القيام بعمل خطر في الزراعة التجارية وانتشالهم منه وإعادة تأهيلهم، في أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا وكينيا وملاوي. وهو برنامج أبرز أيضا أهمية الحوار الاجتماعي. ففي جمهورية تنزانيا المتحدة التقت النقابات وأصحاب العمل على الإلحاح على توفير العمل اللائق - وظروف عمل آمنة وأجر عادل - للأشخاص ما بين ١٤ و١٨ سنة، الذين يعملون بصفة قانونية في مزارع الشاي والتبغ.

١٦٨. وفي سنة ٢٠٠٥، تم استحداث موردين مهمين. أولاً، وُضع دليل لتدريب المدربين لصالح المزارعين عن موضوع عمل الأطفال، بالاستناد إلى تجربة عدد الأنشطة المتزايد في الزراعة. ويستهدف الدليل صغار المزارعين في القطاعات التي يحتمل عمل الأطفال فيها، ويدعم التحسينات المتعلقة بالسلامة والصحة في مكان العمل والتي ستعود بالنفع على الكبار وعلى الأطفال في الوقت نفسه. وهذا مهم

[15] انظر:
ILO: *Bitter harvest: Child labour in agriculture*, Bureau for Workers' Activities (Geneva, 2002), p. 5.

الإطار ٢-٥
المشاريع الوطنية بشأن عمل الأطفال في الهند

منذ اعتماد سياسة وطنية خاصة بعمل الأطفال سنة ١٩٨٧، تقود الحكومة الهندية برنامجا هاما للقضاء على عمل الأطفال في البلاد من خلال مشاريعها الوطنية الرائدة بشأن عمل الأطفال. فقد انطلق حتى الآن ١٥٠ مشروعاً من هذا النوع عبر البلاد لتقديم خدمات التعليم وخدمات أخرى لإعادة تأهيل الأطفال الذين تم سحبهم من الصناعات الخطرة. ويستكمل هذا البرنامج بتخصيص الحكومة لميزانية تبلغ ٦٠٢٠ مليون روبية (حوالي ١٣١ مليون دولار أمريكي) خلال الخطة الخمسية العاشرة ٢٠٠٢-٢٠٠٧ ليغطي ٢٥٠ دائرة من مجموع ٦٠١ دائرة خلال فترة تنفيذ الخطة. وتكمل جهود ترمي إلى تعميم التعليم الأولي هذا البرنامج الوطني، في حين يطبق عدد من الولايات الرئيسية (حكومات المقاطعات) برامج محددة زمنيا للقضاء على عمل الأطفال. وتشارك الهند منذ سنة ١٩٩٢ في البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، وهي في صدد اكتساب التجربة. وتطبق الحكومة الفيدرالية وحكومة الولايات الآن مشروعا واسع النطاق بخصوص عمل الأطفال (INDUS)، بدعم من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، في ٢٠ دائرة في أربع ولايات كبرى. ويحصل المشروع على تمويل مشترك من حكومة الهند ووزارة العمل الأمريكية. ويهدف المشروع إلى استحداث نهج متكامل متعدد القطاعات عن طريق عدة مكونات تتناول التعليم والتدريب وتوليد الدخل للأسر الفقيرة. ويعتمد المشروع نهج شراكة قوياً يضم الشركاء الاجتماعيين بوجه خاص.

المصدر: IPEC: *IPEC action against child labour*, op. cit., box 2, p. 19.

بالخصوص في القطاع الزراعي في غرب إفريقيا حيث يتوطن عمل الأطفال. وثانياً، صدرت مجموعة مواد تقدم الإرشاد بشأن السياسة والممارسة. وتهدف هذه المجموعة إلى مساعدة واضعي السياسات وصناع القرار المشاركين في الجهود الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال في قطاع الزراعة، بمن فيهم المسؤولون الحكوميون والشركاء الاجتماعيون وأخصائيو السلامة والصحة المهنيتين وأخصائيون زراعيون.

الأطفال العاملون في المناجم

١٦٩. إن صورة أطفال اسودوا بغبار الفحم، يجرون عربات ثقيلة نحو الأعلى من دهاليز عميقة تحت الأرض هي أحد العوامل التي دفعت إلى إنشاء منظمة العمل الدولية نفسها وإلى اعتماد هذه المنظمة أول معايير دولية لحماية الطفل. ومن المثير للدهشة أنه بعد مرور مائة سنة تقريبا، ما زال يمكن مشاهدة هذه الصورة في المناجم الصغيرة في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية وحتى في بعض أنحاء أوروبا. فرغم تدني حجم المشكلة إلى حد كبير إلا أنها مازالت مستمرة.

١٧٠. وبعيدا عن أنظار العامة يتعرض الأطفال في المناجم الصغيرة إلى سلسلة من الأخطار الاجتماعية والنفسية والجسدية لا توجد في الكثير من أشكال العمل الأخرى. إذ تشتهر مناطق التعدين بالعنف والدعارة واستخدام المخدرات والجريمة. ولا وجود للمدارس في العديد من الدوائر فيها. فالتعدين مهنة خطرة، والأطفال الذين يعملون في المناجم والمحاجر هم عرضة لخطر المرض والإصابة بشكل جسيم. ولا تبدو عليهم بعض الإعاقات إلا بعد مرور أعوام. ويفقد عدد غير معروف منهم الحياة كل سنة.

١٧١. ولا يلقى عمل الأطفال في التعدين القدر ذاته من الاهتمام الذي تلقاه أشكال أخرى من عمل الأطفال، ربما لأن عدد الأطفال العاملين فيه صغير - يقدر بحوالي مليون طفل[١٦]. ومع ذلك، ولأن العمل في التعدين هو تحديداً شكل خطر جداً من أشكال عمل الأطفال وإن كان متواضعاً في حجمه، بدأ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في التفكير في ما إذا كان من الممكن معالجته من خلال استراتيجية عالمية.

١٧٢. وقد اعتمد نهج تدريجي أبرز أهمية اعتماد نهج عالمي. وفي سنة ٢٠٠٤، أجرى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال تقييما مواضيعيا لمشاريعه المتعلقة بالتعدين (فضلاً عن مشاريع أخرى ذات الصلة) لقياس ما إذا كانت هناك حلول قابلة للتنفيذ. وتبيّن للتقييم أن هناك استراتيجيات ابتكارية قيد الاستحداث وأن هناك نجاحات كبيرة في تغيير السياسة وانتشال عدة آلاف من الأطفال من العمل في المناجم الصغيرة. ورغم صعوبة محاولة إجراء تغيير على مواقع التعدين غير المنظمة، أظهر التقييم أن هناك تجربة غنية يمكن الاستفادة منها.

١٧٣. وصاحب التجربة في الميدان إنشاء أسس سياسية سليمة منبثقة عن الاجتماعات الثلاثية العالمية لمنظمة العمل الدولية في ١٩٩٩ و٢٠٠٠، التي وفرت في آن معاً توجيهاً سياسياً وروابط بالفاعلين الرئيسيين مثل الاتحاد الدولي لنقابات عمال الطاقة والمناجم والأعمال العامة والمجلس الدولي للتعدين والمعادن والجماعات والمناجم التقليدية الصغيرة[١٧].

[16] انظر:
IPEC: *IPEC action against child labour 2004-2005: Progress and future priorities* (Geneva, ILO, 2005).

[17] شبكة من الوكالات المتصلة بالتعدين والخبراء التقنيين، متمركزة في البنك الدولي وتمول جزئيا من إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة.

١٧٤. والواقع أن قطاع التعدين قطاع فيه مصالح قوية على كل الجهات، من نقابات عمال التعدين القوية في جنوب أفريقيا إلى شركات التعدين التي تمتلك أصولاً أكثر مما تملكه بعض البلدان التي تعمل فيها. ورغم أن مجموع عمل الأطفال موجود عملياً في المناجم والمحاجر الصغيرة، غير المنظمة وغير النظامية وغير القانونية في غالب الأحيان، فكون عمل الأطفال يحدث في هذه الصناعة هو أمر مثير للقلق لكل من يرغبون في الحصول على هوية مسؤولة اجتماعياً لأنفسهم وللصناعة. فضلا عن ذلك، يوفر هذا القطاع لوكالات التنمية وبنوك الاستثمار نقطة دخول للتعامل مع القضايا الأعم والأشد تجذراً المتعلقة بالفقر في الأرياف والهجرة الريفية والبيئة، والتي تؤثر تأثيراً مباشراً على الاستمرارية الاقتصادية لصناعة التعدين المنظمة.

١٧٥. وإذا أخذت هذه العوامل بعين الاعتبار - أي تجربة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في الميدان وتوجيهات منظمة العمل الدولية العامة والدعم الثلاثي والعلاقة مع برامج العمل اللائق والحد من الفقر - عندما يستدعي الأمر انتقاء موضوع لليوم العالمي لمكافحة عمل الأطفال في ٢٠٠٥، تكون الأرضية مهيأة فعلا للتركيز على التعدين والمحاجر. وكما ذكر أعلاه، أدى هذا الأمر إلى نداء عالمي للتحرك للقضاء على عمل الأطفال في هذا القطاع. وقد احتفل أكثر من ٥٠ بلدا بهذه المناسبة بالتعبير عن الدعم الواسع على المستويات العالمية والوطنية والمحلية لوضع حد لعمل الأطفال في المناجم والمحاجر.

١٧٦. وعلى المستوى الدولي دعي فريق عمل مشترك بين الوكالات لتحضير خطة عمل ومجموعة مواد إعلامية لحشد الموارد. وتشكل هذه الأمور الأساس والخطوات الأولى نحو جعل النداء للتحرك حقيقة ملموسة. أما على المستوى الوطني، فإن العديد من التحركات التي بدأت في اليوم العالمي لمكافحة عمل الأطفال آخذة في التحول إلى خطط متابعة مفصلة كجزء من أول برنامج عالمي محدد زمنياً ومرتكز إلى القطاع.

معالجة أسوأ الأشكال المطلقة لعمل الأطفال

الأولويات

١٧٧. تلتزم الدول الأعضاء التي صدقت على الاتفاقية رقم ١٨٢، بموجب هذه الاتفاقية، بالتصدي لأسوأ الأشكال المطلقة لعمل الأطفال كمسألة ملحة، وتشمل هذه الأشكال العمل الجبري والعمل سداداً لدين واستخدام الأطفال في النزاع المسلح ودعارة الأطفال والاتجار بالأطفال لأغراض العمل ولأغراض جنسية واستخدام الأطفال في أنشطة غير مشروعة مثل الاتجار بالمخدرات. كما كان بعض هذه الأشكال القصوى للاستغلال والإساءة (خصوصا الاتجار) موضوع التقرير العالمي لمنظمة العمل الدولية سنة ٢٠٠٥[18].

١٧٨. ويندرج بعض أسوأ هذه الأشكال المطلقة لعمل الأطفال في برمجة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال منذ البداية، واستهدفت أشكالاً أخرى بعد اعتماد الاتفاقية رقم ١٨٢. وقد بينت منظمة العمل الدولية طوال السنوات الأربع الأخيرة، عمليا وعلى المستوى السياسي معا، بياناً واضحاً قيمتها الإضافية في هذه المجالات[19].

١٧٩. ومن المهم الاعتراف، على غرار البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وشركائه، بأن هذه هي المجالات التي تحدث فيها أسوأ انتهاكات لحقوق الإنسان والتي لا يتناسب معها وضع أولويات للبرنامج بالاعتماد فقط على القيم العددية. إذ ينبغي أن تكون هناك أيضا درجة من التناسب في وضع الأولويات الاستراتيجية، ورغم أنه قد لا يكون واضحا دائما للجمهور أي معايير تستخدمها منظمة العمل الدولية والمجتمع الدولي للتركيز بقدر أكبر على موضوع دون آخر في سياق أسوأ الأشكال المطلقة، إلا أن الاتجاهات الملحوظة (في الشكل ١-٢ مثلاً في الجزء الأول بشأن تنفيذ الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢) تبرز ترابطاً جلياً بين التنفيذ والتأثير في بعض المجالات المذكورة من بين أسوأ الأشكال المطلقة لعمل الأطفال.

الاتجار

١٨٠. إن الاتجار بالأطفال لأغراض جنسية أو لأغراض العمل هو مسار يؤدي إلى أشكال أخرى من أسوأ أشكال عمل الأطفال. وتبين التقديرات الواردة في التقرير العالمي بشأن عمل الأطفال لسنة ٢٠٠٢، أن حوالي ١,٢ مليون طفل وقعوا ضحايا الاتجار. وقد اتخذت الحكومات العديد من الخطوات الإيجابية في الاتجاه الصحيح من خلال تعديل الأحكام القائمة المتعلقة بشكل مباشر أو غير مباشر بالاتجار، من خلال تغيير القوانين واللوائح بشأن هجرة اليد العاملة. ويسعى بروتوكول باليرمو حول الاتجار، وهو بروتوكول اعتمدته الأمم المتحدة سنة ٢٠٠٠، سعياً واضحاً إلى إعطاء تعريف مرتبط بالاستغلال يمكن أن يشمل غرض العمل. واتفق الجميع على أن هذا البروتوكول يضم التعريف الأكثر موثوقية حتى الآن. وفي السنوات الأخيرة أخذ النقاش طابعاً سياسياً أكبر بسبب ارتباطه بالإرهاب والأمن، كما هو الشأن بالنسبة للولايات المتحدة وبعض حلفائها. وفي أوروبا الغربية ينظر إلى الاتجار في المقام الأول من منظور هجرة اليد العاملة، النظامية وغير النظامية - وهذا جانب من جوانب تزايد العولمة. ويوحي هذا النقاش حول تعريف الاتجار بأن هناك حاجة إلى مزيد من الإرشاد من جانب منظمة العمل الدولية في هذا المجال.

١٨١. وتحاول منظمة العمل الدولية منذ سنة ٢٠٠٠ التأثير في النقاش حول الاتجار بالتأكيد على بعد العمل، بعدما

[18] مكتب العمل الدولي: *تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري*، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٣، جنيف، ٢٠٠٥.

[19] انظر على سبيل المثال:
M. Dottridge: *Kids as commodities? Child trafficking and what to do about it* (Lausanne, International Federation Terre des Hommes, May 2004), recommendation 3, p. 86.

ركزت في السنوات السابقة على الاستغلال الجنسي التجاري للفتيات والفتيان كنتيجة للاتجار، مع التشديد بصورة خاصة على قطاع السياحة البارز للعيان. وقد عني ذلك أيضاً توجيه الانتباه إلى بعض البلدان المشهورة بالسياح والإعلام الدولي.

١٨٢. واتجهت البرامج الأولى في منتصف التسعينات نحو تبني سياسة تركز على جانب العرض في هذه الظاهرة وعلى البلدان التي تعتبر مناطق توريد للاستغلال الجنسي التجاري، مثل نيبال. ويجري حالياً موازنة ذلك بالتركيز على عوامل جانب الطلب المرتبطة بنموذج العولمة، بما فيها تدفقات المهاجرين على سوق العمل بوجه خاص. وقد أصبح البحث بشأن جانب الطلب، الذي بدأ سنة ٢٠٠٤، إحدى أولويات عدد من البرامج الإقليمية الفرعية المعنية بالاتجار والتابعة للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، خصوصاً في دون إقليم الميكونغ [٢٠] وأوروبا وأمريكا الوسطى.

١٨٣. وعرف حشد الموارد في هذا المجال نجاحا كبيرا في السنوات الأخيرة. فمنذ سنة ٢٠٠٥ تتعاون سبعة بلدان مانحة مع منظمة العمل الدولية لتنفيذ برامج مكافحة الاتجار بالأطفال. وتم جمع حوالي ٥٢,١ مليون دولار أمريكي، أكثر من ثلثي هذا المبلغ في الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤. وانتقلت المنظمة من مشروع واحد سنة ٢٠٠٠ ومشروعين سنة ٢٠٠١ إلى حشد تمويل لسبعة مشاريع سنة ٢٠٠٣ و١٢ مشروعا جديدا سنة ٢٠٠٤. وفي سنة ٢٠٠٥ أنشأت منظمة العمل الدولية فرقة عمل معنية بالاتجار وهناك الآن في المنظمة ككل ٢٨ مشروعا ضد الاتجار، يدير البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال ١٧ مشروعا منها.

١٨٤. ويعزى هذا الاهتمام المتزايد بالموضوع (وبموضوع أسوأ أشكال عمل الأطفال بصورة عامة)، جزئياً إلى تعبئة عالمية متزايدة من خلال أحداث مثل المؤتمر العالمي الثاني ضد الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال، المنعقد في يوكوهاما سنة ٢٠٠١، الذي جاء كمتابعة للمؤتمر العالمي الأول المنعقد في ستوكهولم سنة ١٩٩٦، لكنه يعكس أيضا أولويات سياسة عامة جديدة في أوساط أبرز الفاعلين.

١٨٥. وعلى سبيل المثال، شرعت الولايات المتحدة الآن في الاهتمام بالموضوع. ففي سنة ٢٠٠١، أصدرت وزارة الخارجية أول *تقرير بشأن الاتجار بالأشخاص*، وهو تقرير سنوي طلب الكونغرس إعداده لتقييم جهود الحكومات الأجنبية من أجل القضاء على الاتجار بالأشخاص[٢١]. ويرتبط رصد الأداء هذا بعقوبات عدم تقديم المساعدة في مجال التجارة وفي حالة الطوارئ بما في ذلك إمكانية استخدام الفيتو ضد القروض من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

١٨٦. وقد أصبح البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، ببرامجه الإقليمية السبعة[٢٢] التي تغطي ٤٥ بلداً، قوة كبيرة للتأثير في البرامج السياسية الرامية إلى دمج بعد العمل في الاتجار الذي يؤدي إلى استغلال عمل الأطفال. كما أتاح هذا الموضوع أرضية للتعاون المشترك بين الوكالات، مثل المنظمة الدولية للهجرة، التي وقعت معها منظمة العمل الدولية مذكرة تفاهم.

الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال

١٨٧. إن الاستغلال الجنسي التجاري المرتبط بقضية الاتجار هو أحد أسوأ الأشكال المطلقة لاستغلال الأطفال، ويتجلى في عدد كبير من الأساليب. فكل سنة يجبر أكثر من مليون طفل على البغاء ويتجر بهم ويباعون لأغراض جنسية ويستخدمون في إنتاج المواد الإباحية[٢٣]. وأظهرت دراسات أجرتها منظمة العمل الدولية تحت رعاية المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني ببيع الأطفال وبغاء الأطفال واستخدام الأطفال في إنتاج المواد الإباحية، أن الاستغلال الجنسي التجاري ما زال مشكلة في البلدان النامية والمتقدمة على حد سواء.

١٨٨. وكانت صناعة السياحة في السابق محور الاهتمام في هذا المجال، وأصبحت بالتالي جزءاً من التركيز على الاتجار وجزءا من البرامج المحددة زمنيا في العديد من البلدان. وما زالت السياحة جانباً مهماً من جوانب العمل في هذا المجال الذي يتناسب تماما مع نهج الحوار الاجتماعي. وفي السنوات الأخيرة عمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مع المنظمة العالمية للسياحة من أجل تشجيع شكل مستدام من أشكال السياحة يحمي الأطفال من البغاء وما يصاحبه من عنف واعتداء. ويروج البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مدونات سلوك حول مفهوم "سياحة آمنة للأطفال" في البرازيل وجمهورية تنزانيا المتحدة والجمهورية الدومينيكية وكولومبيا وكينيا والمكسيك. ويشكل الشركاء الاجتماعيون جزءا مهما من الاستراتيجية. وفي الفلبين قدم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مواداً تدريبية للاتحاد الوطني لعمال الفنادق والمطاعم والصناعات المتصلة بها، لمحاربة الاستغلال الجنسي للأطفال في القطاع السياحي. وفي تايلند يشجع مشروع ميكونغ دون الإقليمي لمحاربة الاتجار بالأطفال والنساء، التابع لمنظمة العمل الدولية، السياحة البيئية كوسيلة لدر دخل على الشعوب الأصلية والقبلية المعرضة للاتجار.

[20] بما فيها المشروع الجديد في الصين بشأن الاتجار الداخلي. وفي إطار تقدم مهم للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال سنح موضوع الاتجار بفرصة التطرق إلى عمل الأطفال في الصين.

[21] متاح على الموقع التالي: www.state.gov/g/tip

[22] على سبيل المثال مشروع محاربة الاتجار بالأطفال من أجل الاستغلال في العمل في غرب أفريقيا ووسطها، ومشروع محاربة الاتجار بالأطفال في جنوب آسيا ومشروع المساعدة التقنية ضد الاستغلال في العمل والاستغلال الجنسي للأطفال، بما في ذلك الاتجار، في بلدان أوروبا الوسطى والشرقية.

[23] الأمم المتحدة: *بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستخدام الأطفال في إنتاج المواد الإباحية*، مذكرة من الأمين العام، الجمعية العامة، الدورة ٥٠، الوثيقة A/50/456، ٢٠ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٥، الفقرة ٥١.

١٨٩. وكما هو الحال غالبا في عمل الأطفال، يتمثل التحدي في الوصول إلى الجزء الأقل خضوعا للقوانين من الصناعة كالمنشآت الصغيرة.

عمل الأطفال في الخدمة المنزلية[٢٤]

١٩٠. ما زال عمل الأطفال في الخدمة المنزلية موضوعا حساسا للغاية لأنه غالبا ما يُحجب بترتيبات عائلية داخل محيط يفترض أن يوفر الحماية ويتعلم فيه الأطفال - غالبا الفتيات - مهارات مفيدة. وبالتالي، يحظى عمل الأطفال في الخدمة المنزلية بتسامح اجتماعي مثل ذلك الذي يحظى به العمل الزراعي. أضف إلى ذلك أنه ظاهرة تساندها النخبة المتعلمة في عديد من البلدان. ويبرز هذا من جديد أهمية البعد الثقافي في فهم أسباب هذا العمل والتدابير اللازمة للتصدي له.

١٩١. وأظهر بحث للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مدى ما تنطوي عليه هذه الافتراضات من مخاطر. فقد بدأت تقييمات سريعة وحديثة أجريت في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية تعطي صورة أكثر وضوحا عن الحالات المتفاوتة للأطفال العاملين كخدم في المنازل، من الحالات الحميدة إلى أسوا وأشنع شكل مطلق من العمل[٢٥]. ويظهر هنا أيضا البعد المتعلق بنوع الجنس، فالفتيان مثلا أكثر حظا في الحصول على أجر مقابل الأعمال المنزلية في حين أن الأمر ليس كذلك بالنسبة للفتيات، وإن كن يقضين وقتا أطول في مثل هذه الأعمال[٢٦].

١٩٢. وكان عمل الأطفال في الخدمة المنزلية محور اليوم العالمي لمكافحة عمل الأطفال سنة ٢٠٠٤، الذي قاد إلى تنظيم عدة مناسبات عبر العالم. ودعم تقرير هام صادر عن البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال الجهود المبذولة من أجل إذكاء الوعي بهذا الموضوع المهمل[٢٧]. وفي تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٢ أجتمع مشاركون ثلاثيون من ١٦ بلداً من إقليم آسيا والمحيط الهادئ لتقاسم التجربة واستحداث إطار لإجراءات المتابعة[٢٨]. ولعبت كلتا المبادرتين دورا مهما في استرعاء الانتباه إلى هذه القضية. واتخذ عدد من الحكومات، كحكومات البرازيل والفلبين وكمبوديا وكوستاريكا وهندوراس ونيكاراغوا، خطوات جبارة لمعالجة موضوع عمل الأطفال في الخدمة المنزلية كجزء من خطط العمل الوطنية.

١٩٣. ويسير البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال نحو استراتيجية متعددة الأوجه تهدف إلى انتشال الأطفال الذين يواجهون ظروفا استغلالية أو خطرة من هذا الوضع. وبالنسبة للمراهقين الذين بلغوا الحد الأدنى القانوني للسن، يمكن توجيه التركيز إلى تحسين ظروف العمل ولا سيما جعل القطاع نظاميا حتى يحظى خدم المنازل بحقوق محددة. ولكل شخص قادر قانوناً على العمل، الحق في عمل لائق. وهذا يتفق مع نهج عمالة الشباب المناقش في الجزء الثالث.

١٩٤. بيد أن تحدي التصدي لعمل الأطفال في الخدمة المنزلية هو تحد هائل لم يواجه بعد في غالب الأحيان. وتتمثل نقطة بداية مهمة في الدعم المستمر للتنظيم الذاتي داخل هذا القطاع وللدعوة على المستويين الوطني والدولي لاعتبار عمل الأطفال في الخدمة المنزلية شكلا من أشكال عمل الأطفال، وربما أحد أسوا هذه الأشكال[٢٩].

الأطفال في النزاع المسلح

١٩٥. ارتفع عدد الأطفال المشاركين في النزاعات المسلحة ارتفاعا كبيرا في العقد الأخير، ويُعتقد عامة أنه في حدود ٣٠٠,٠٠٠ طفل[٣٠]. وإذا كان العديد منهم أطفالا كبارا، يبلغون ١٥ سنة أو أكثر، فهناك اتجاه خطر نحو تجنيد أطفال أصغر من ذلك. واختطاف الأطفال خلال النزاع المسلح مشكلة جسيمة تؤدي إلى الرق الجنسي أو العمل الجبري مع احتمال كون الضحايا من الفتيات. ولهذه الأسباب تعرف الاتفاقية رقم ١٨٢ "التجنيد القسري أو الإجباري" للأطفال دون سن ١٨ عاماً للاستخدام في النزاع المسلح كواحد من أسوأ أشكال عمل الأطفال.

١٩٦. وبدأت المحاولة الأولى للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال من أجل معالجة موضوع الجنود الأطفال في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢ بسلسلة من التقييمات السريعة في بوروندي وجمهورية الكونغو الديموقراطية والكونغو ورواندا[٣١]. كما يغطي البرنامج الأقاليمي الآن الفلبين وسري لانكا وكولومبيا (بلدان أساسية) وأوغندا وسيراليون وكوت ديفوار وليبيريا (بلدان غير أساسية). ورغم كون العمل في بلدان متضررة مباشرة بالنزاع مثيراً للتحدي بالنسبة للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، إلا أن المشروع يضطلع بدور مهم في وضع وحدات نموذجية مناسبة للتدريب على المهارات وتوفيرها للأطفال المحاربين سابقا وللجماعات المستضعفة. وتهدف الأنشطة الجارية إلى انتشال ٥٠٠٠ فتاة وفتى من النزاع وإعادة إدماجهم ومنع

[24] تستخدم عبارة "عمل الأطفال في الخدمة المنزلية" للتمييز بين العمل المسموح به في القطاع المنزلي للمراهقين ما فوق سن العمل القانونية، والوضع الذي يوجد فيه أطفال دون سن العمل (كل الأطفال دون ١٨ سنة من العمر) في حالة استغلال.

[25] انظر على سبيل المثال:
N. Kannangara; H. de Silva; N. Parndigamage: *Sri Lanka child domestic labour: A rapid assessment* (Geneva, ILO, Sep. 2003) and ILO: *Girl child labour in agriculture, domestic work and sexual exploitation: Rapid assessments on the cases of the Philippines, Ghana and Ecuador* (Geneva, ILO, 2004).

[26] انظر على سبيل المثال:
D. Budlender; D. Bosch: *South Africa: Child domestic workers: A national report* (Geneva, ILO, 2002).

[27] انظر: ILO: *Helping hands or shackled lives?* op. cit.

[28] المرجع نفسه، ص ٨٦-٨٩.

[29] المرجع نفسه، ص ١٠٨.

[30] انظر:
ILO: *Every child counts: New global estimates on child labour* (Geneva, 2002), p. 25.

[31] للاطلاع على خلاصة لهذه التقييمات السريعة، انظر:
ILO: *Wounded childhood: The use of children in armed conflict in Central Africa* (Geneva, 2003).

٥٠٠٠ آخرين من أن يجندوا كجنود أطفال. وسيتلقى ٣٠٠٠ من هؤلاء التعليم لمنع تجنيدهم، في حين يستفيد ٢٠٠٠ منهم (تضرروا من النزاع المسلح لكنهم لم يجندوا) من خدمات أخرى. وإعادة تأهيل الجنود الأطفال سابقاً هي أولوية كبرى يمثل فيها التدريب على المهارات مكونا جوهريا. وقد أثبت الوصول إلى الفتيات المتضررات من النزاعات أنه تحد من نوع خاص بالنسبة لكل المنظمات الدولية المشاركة فيه ويجري الآن اختبار نهج جديدة مبتكرة للتوعية من خلال مشاريع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في أفريقيا الوسطى وفي سري لانكا.

١٩٧. وبطبيعة الحال، يستدعي بناء المهارات التعليمية والمهنية للمحاربين الشباب سابقا، الذين تم انتشالهم وإعادة تأهيلهم على يد وكالات أخرى في أحوال جد متقلبة، نهجا حذرا وفعالا للتعاون المشترك بين الوكالات. وقد استطاعت منظمة العمل الدولية استخدام تجربتها في خلق فرص العمل للشباب والمجموعات الضعيفة، منتقلة إلى "التنفيذ" - الذي كان يطغى عليه بشدة طابع في السابق أنشطة "المساعدة الإنسانية"، لكنه الآن يُعرف بتقديمه مجموعة من المساعدات الإنمائية الفورية والمتوسطة والطويلة الأمد لأغراض بناء السلام. وكجزء من هذا النهج، يجري تحليل مؤسسات التدريب على المستوى الوطني فضلاً عن فرص العمل على المستوى المحلي في البلدان التي يعمل فيها المشروع. وعلى سبيل المثال أجريت دراسة استقصائية في بعض المناطق من سري لانكا، في حين أجري تقييم لسوق العمل واحتياجات التدريب في ليبيريا كنشاط مشترك بين منظمة العمل الدولية واليونيسيف، وقد أجري ذلك مع اليونيسيف على وجه الخصوص، لكنه أجري أيضاً مع البنك الدولي (البرنامج متعدد الأقطار للتسريح وإعادة الإدماج) والمنظمة الدولية للهجرة واللجنة الدولية للصليب الأحمر ومنظمات غير حكومية دولية. وكان التنسيق بين الوكالات في هذا المجال مجديا جدا، ليس على المستوى الوطني فحسب في البلدان السبعة المستهدفة، بل على المستوى الدولي أيضاً من خلال التحالف لمنع استخدام الأطفال كجنود وفرقة العمل المعنية بالأطفال والصراعات المسلحة وفريق العمل المشترك بين الوكالات المعني بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج.

العمل الجبري والعمل سداداً لدين

١٩٨. يضم كل من العمل الجبري والعمل سداداً لدين بالتحديد أكثر من ثلثي أسوأ الأشكال المطلقة لعمل الأطفال[٣٢] (٥,٧ مليون طفل). ورغم أن البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لا يملك الكثير من البرامج القطاعية في هذا المجال، فالمجموعة المستهدفة تحظى بتغطية جزئية من خلال عدد من البرامج المحددة زمنيا ومن خلال معظم المشاريع المعنية بالاتجار. وكانت هناك مشاريع محددة في نيبال موجهة إلى ضحايا نظام العمل سداداً لدين، (الكامايا) في الزراعة وسط شعب طارو الأصلي في الأجزاء الغربية من البلاد، وفي أفران صناعة الأجرّ في باكستان. وعنصر العمل سداداً لدين في عمل الأطفال في الخدمة المنزلية، مثلا، هو موضوع يتناوله البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بالبحث حالياً، بالاستناد إلى أدلة مستقاة من التجربة العملية. وقد اكتشف استرقاق الأطفال في الخدمة المنزلية سداداً لدين في باكستان. وقطاع التعدين والمحاجر هو قطاع آخر اكتشفت فيه حالات العمل الجبري والعمل سداداً لدين. ويجري بحث هذا الجانب من خلال زيادة التعاون مع البرامج الموضوعة بموجب إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ولا سيما من خلال خطة العمل الخاصة لمحاربة العمل الجبري.

الأنشطة غير المشروعة

١٩٩. إن المشاريع الأولى للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال المتعلقة بأطفال الشوارع عالجت أساساً ما تغطيه الاتفاقية رقم ١٨٢ بوصفه "استخدام طفل أو تشغيله أو عرضه لمزاولة أنشطة غير مشروعة، ولا سيما إنتاج المخدرات والاتجار بها". وفي سنة ٢٠٠٢ أجرى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بعض البحوث العملية في جنوب شرق آسيا للوصول إلى فهم أفضل لدور الأطفال في إنتاج المخدرات غير المشروعة وبيعها وتوزيعها. واستخدمت هذه البحوث لوضع نماذج لعمليات التدخل، في حين استحدث مشروع إقليمي تدخلات رائدة أظهرت أن طبيعة العنف ودرجته في هذا الشكل المعين من أشكال عمل الأطفال، مصحوبا بإساءة استعمال كبير للمخدرات بين المجموعات المستهدفة، يستدعي نهجا خاصة[٣٣]. وقد استحدثت نهج مشابهة في البرازيل.

٢٠٠. وفي أوروبا الوسطى والشرقية حيث يتجر بالعديد من الأطفال لاستغلالهم في العمل، ينتهي الأمر عموماً بهؤلاء إلى مزاولة أحد أشكال أنشطة الشوارع غير المشروعة، بما فيها السرقة الصغيرة والتسول والقوادة. وفي هذه المنطقة فإن فكرة أن الأطفال المستخدمين في الأنشطة غير المشروعة هم ضحايا أحد أسوأ أشكال عمل الأطفال، غير واردة حتى الآن داخل نظام عدالة الأحداث. ونظراً إلى ضآلة ما أبلغ عن القيام به من إجراءات رامية إلى تحسين القوانين لمكافحة استخدام الأطفال أو تشغيلهم أو عرضهم لمزاولة أنشطة غير مشروعة، ولا سيما إنتاج المخدرات والاتجار بها، فلا شك في أن هذا مجال يحتاج إلى مزيد من الانتباه في المستقبل، وهناك مجال واسع للتعاون مع الوكالات الأخرى، لا سيما مع اليونيسيف.

رصد عمل الأطفال: تطور المفهوم

٢٠١. تطور رصد عمل الأطفال على مدى سنوات وهو يرتبط ارتباطا وثيقا بإنفاذ التشريعات الوطنية المتعلقة بعمل

[32] انظر: ILO: *Every child counts*, op. cit., p. 25.

[33] انظر:
C. Vanaspong: *The use of children in the production, sales and trafficking of drugs: Intervention models developed in Indonesia, the Philippines and Thailand* (Geneva, ILO, 2004).

الإطار ٢-٦
الأطفال في تجارة المخدرات غير المشروعة في المملكة المتحدة

بينت دراسة معمقة دامت ٢٠ شهرا أجراها فريق من أخصائيي علم الإجرام وخبراء المخدرات من كلية كينغ في لندن ما يلي:

- يقوم أطفال في سن ١٢ عاماً ببيع المخدرات؛
- المزيد من الشباب يعملون كسعاة ومراقبين لصالح تجار المخدرات؛
- كثيرون منهم يتغيبون عن المدرسة لإمداد زبائنهم؛
- كثيرون منهم يجرّون إلى هذه التجارة غير المشروعة بواسطة أحد أقربائهم المقربين ظنا منهم أن أعمارهم تجعل احتمال القبض عليهم أقل؛
- حسب البحث الذي قام به البروفسور هاغ، مدير معهد بحوث سياسة الإجرام في كلية كينغ، فإن المراهقين في بعض الأحياء الفقيرة من المدن البريطانية مستعدون لفعل أي شيء من أجل الدخول إلى تجارة المخدرات حتى أنهم يعرضون خدماتهم بالمجان لكي يحصلوا على موطئ قدم فيها.

المصدر: D. Campbell: "Revealed: Britain's network of child drug runners", in *The Observer*, 16 Oct. 2005.

الأطفال. وقد تم تصميم مجموعة كبيرة من مبادرات رصد عمل الأطفال وتنفيذها واختبارها كجزء من نشاط منظمة العمل الدولية لمكافحة عمل الأطفال.

٢٠٢. وقد توسع رصد عمل الأطفال لينتقل من قطاع التصنيع (بنغلاديش وباكستان) إلى قطاعات اقتصادية أخرى مثل صيد الأسماك (إندونيسيا والفلبين) والزراعة (أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية)، وحاليا إلى كل المجالات المندرجة في إطار تدخل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، بما فيها القطاعات غير المنظمة وغير المشروعة كما هو الحال في أوروبا الوسطى والشرقية. ومنذ عهد أقرب أدخل رصد عمل الأطفال في تصميم البرامج المحددة زمنيا.

عملية تدريجية

٢٠٣. يشمل رصد عمل الأطفال في الممارسة تحديد الأطفال العمال وإحالتهم وحمايتهم ووقايتهم من خلال استحداث رصد منسق متعدد القطاعات وعملية إحالة يكون هدفها تغطية الأطفال الذين يعيشون في منطقة جغرافية معينة. وتضم أنشطته الرئيسية عمليات مراقبة مباشرة ومتكررة بشكل منتظم للتعرف إلى الأطفال العمال ولتحديد المخاطر التي يتعرضون لها، ولإحالة هؤلاء الأطفال إلى الدوائر المعنية، والتأكد من أنهم انتشلوا من العمل، ومتابعتهم بعد ذلك للتأكد من أن لديهم بدائل مُرضية.

النماذج الأولى

٢٠٤. وضعت المبادرات الأولى لرصد عمل الأطفال كاستجابة للضغط الدولي على صناعات تصدير معينة، وكان الهدف الأساسي منها هو رصد أماكن العمل. والمثالان المعروفان جيداً لهذا هما مشروع صناعة الملابس في بنغلاديش، الذي انطلق سنة ١٩٩٧[٣٤]، ومشروع سيالكوت لصناعة كرات القدم في باكستان، الذي بدأ في ١٩٩٧. واستحدث هذان المشروعان إجراءات وأدوات رصد معينة، ويقوم بالرصد فرق من مهنيين محنكين في رصد أماكن العمل. وتبرز هذه التجارب الأولية أهمية وجود أنشطة حماية اجتماعية موضوعة موضع التنفيذ عند بدء الرصد لتقديم بدائل قابلة للاستمرار للأطفال الذين انتشلوا من العمل. وقد تم تطوير مفهوم "الرصد القائم على المجتمع المحلي" تطويراً أكمل في مشاريع البن والزراعة في أمريكا الوسطى. وباستخدام الموارد المحلية من الأشخاص كالمعلمين مثلا، ونهج إذكاء الوعي من أجل تعبئة النشاط، بدأت هذه المشاريع تظهر قدرة الفاعلين غير التقليديين على المشاركة في رصد عمل الأطفال.

من الصناعة إلى التركيز على الأطفال

٢٠٥. ساهمت هذه المبادرات وغيرها من مبادرات رصد عمل الأطفال في بلورة مفهوم رصد عمل الأطفال على مدى السنوات الأخيرة. وانتقل التركيز من رصد الصناعة إلى رصد الطفل عندما ينتشل من العمل وتقدم له خدمات حماية اجتماعية. فمن "انتشال" الأطفال من العمل إلى جهد منسق يشمل التعرف إلى الأطفال وإحالتهم والتحقق من ذلك ومتابعتهم لضمان أن الأطفال الذين انتشلوا من العمل لديهم بدائل مُرضية؛ كما انتقل التركيز من رصد قطاعات مستهدفة معينة إلى نهج قائم على المنطقة من رصد كل أنواع عمل الأطفال في منطقة جغرافية معينة.

[34] يعود لنظام الرصد والتحقق الذي استحدث منذ سنة ١٩٩٦ الفضل في إبعاد الأطفال عن العمل ومنع عمل الأطفال بشكل فعال في صناعة الملابس، وبالتالي حماية هذه الصناعة: انظر:
ILO/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry 1995-2001: A synthesis of UNICEF and ILO evaluation studies of the Bangladesh garment sector projects* (Dhaka, Aug. 2004), pp. 10-11.

٢٠٦. ويطبق رصد عمل الأطفال بشكل مختلف إلى حد ما، وذلك حسب ما إذا كان الرصد يجري في الاقتصاد المنظم أو غير المنظم.

٢٠٧. ففي الاقتصاد المنظم، مثل الصناعات التحويلية، من الأرجح التصدي لعمل الأطفال من خلال الآلية الرسمية لتفتيش العمل. ويجري غالباً رصد عمل الأطفال من خلال فرق رصد متعددة القطاعات، حيث ينضم إلى مفتشي العمل موظفون اجتماعيون ومربوّن وأحيانا أعضاء من منظمات غير حكومية ومن المجتمع المحلي، ويضطلع كل منهم بمهمة معينة لتحقيق غرض معين في فريق الرصد. وغالباً ما تصبح هذه الشراكات متعددة القطاعات عبارة عن مؤسسات وتكون موردا قيما ومكملاً لنشاط تفتيش العمل بصورة عامة.

٢٠٨. وفي الاقتصاد غير المنظم وفي المجالات الأخرى (معابر الاتجار والعمل في المنزل وأحيانا الزراعة) يستخدم رصد عمل الأطفال مجموعة واسعة من الشركاء كمنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية مع الكثير من التركيز على منع الآثار السيئة لعمل الأطفال وإذكاء الوعي بها. ويعمل هذا النوع من الرصد القائم على المجتمع المحلي في غالب الأحيان في المناطق الريفية وفي قطاعات عمل الأطفال التي يستحيل فيها انتشال الأطفال جسديا من موقع العمل مثل الحالة التي يعيش فيها الأطفال مع أسرهم في مزارع صغيرة أو في مواقع تعدين صغيرة أو على مراكب صيد الأسماك. ومهمة رصد عمل الأطفال هي إشراك المجتمع المحلي في رصد عمل الأطفال من خلال التعبئة الاجتماعية والتدريب وتقديم الأدوات وربط نشاط الرصد بالحكومة المحلية وبأنظمة الإنفاذ الرسمية حتى يتسنى استخدام المعلومات عن عمل الأطفال استخداما فعالا. ويتطلب الكثير من هذا العمل تغيير السلوك أكثر منه إنفاذ القانون.

جهود التعميم

٢٠٩. يشهد رصد عمل الأطفال تعميماً متزايداً من خلال الإنفاذ الرسمي وهياكل الخدمات الأساسية مثل موظفي العمل والرفاه الاجتماعي والتعليم الذين يعملون معا للتجاوب مع عمل الأطفال. ويُعترف بمثل هذه الجهود رسمياً، وهي مثبتة في الهياكل الحكومية ومدعمة بالتشريعات المحلية أو القرارات الإدارية لمنح رصد عمل الأطفال شرعية وولاية.

٢١٠. والمثال الحسن على جهود التعميم هو رصد عمل الأطفال في قطاعات الملح وصيد الأسماك والمطاط في كمبوديا. فعلى المستوى الوطني يضم الشركاء وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والتدريب المهني وتأهيل الشباب، فضلاً عن اللجنة الفرعية الوطنية المعنية بعمل الأطفال. وقد ساعد هذا على التأكد من أن قضايا عمل الأطفال قد أدرجت في البرامج الوطنية، ومن أن ذلك قد أدى إلى صدور أوامر وزارية تهدف إلى القضاء على عمل الأطفال في هذه القطاعات.

٢١١. وكان رصد عمل الأطفال القائم على المجتمع المحلي أيضا إحدى سمات مبادرة الزراعة التجارية المذكورة أعلاه حول العمل الخطر في الزراعة، والتي انطلقت أولا في البلدان الأفريقية الناطقة باللغة الإنكليزية سنة ٢٠٠٣. ويتضح العديد من الدروس الجوهرية المستخلصة الآن، بما فيها الحاجة إلى التدريب وبناء القدرات على نحو مستمر والتنسيق والتعاون والتزام أصحاب المصالح وتحليل جيد للبيانات والترقي والتعميم.

٢١٢. وهكذا فقد تطور رصد عمل الأطفال من عمليات تدخل متعلقة بقطاع معين ومركزة على مكان العمل إلى نهج أكثر تكاملا وشمولية لعمل الأطفال. ويستخدم رصد عمل الأطفال كوسيلة لدعم التعرف إلى الأطفال العمال وإحالتهم، ومواصلة ذلك بما يتخطى مشاريع محددة. وعندما يدمج رصد عمل الأطفال في العمل المنتظم للحكومة المحلية فإنه يعزز آلية استجابة دائمة لعمل الأطفال، يمكن تقاسمها بين كل الفعاليات المتعددة في المجتمع للعمل من أجل القضاء على عمل الأطفال.

إدارة المعارف: خلق ثقافة التعلم

٢١٣. إن توليد المعارف ونشرها واستخدامها هو نهج أساسي لمنظمة العمل الدولية، كما يمكن استشفاف ذلك مما ذكر أعلاه. وترتكز استراتيجية البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على توليد المعارف ذات الصلة ونشرها لتستخدمها جماهير مستهدفة مختلفة، كما تركز على إرساء المعارف في التطبيقات الفعلية وربطها بها، وعلى خلق "ثقافة تعلم" داخل البرنامج. وعلى مدى السنوات الأربع الأخيرة طور البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال طاقته لإدارة المعارف، لتشمل الأصول والهيكل الأساسي وعملية النشر.

الأصول المعرفية

٢١٤. تم بحث بعض هذه الأصول، مثل بيانات الدراسات الاستقصائية، في جزء سابق. وفي ما يخص التعلم من البرامج الميدانية، جرى تقييم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال تقييما واسعا على مستوى المشاريع وعلى مستوى المواضيع. وفي الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٤ أُجري ما مجموعه ٨٧ تقييماً، منها أربعة تقييمات مواضيعية حول استراتيجيات توليد الدخل والأطفال العاملين في التنظيف والأطفال في المناجم والمحاجر الصغيرة والتعليم والتدريب على المهارات. وقد أجريت دراسات تقييمية مع اليونيسيف حول مشروع عمل الأطفال في صناعة الملابس في بنغلاديش، ونشرت ورقة تلخيصية بخصوص الموضوع في آب/ أغسطس ٢٠٠٤[35]. كما نشرت ووزعت دراسات تقييمية أخرى أرفع مستوى لإبراز الدروس المستقاة والممارسات الجيدة. وركزت منهجيات تقييم الأثر، مثل

[35] انظر:
ILO/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry*, op. cit.

الإطار ٢-٧
تطوير دور مفتشي العمل

يضطلع مفتشو العمل بدور رئيسي في محاربة عمل الأطفال. وقد تم تأكيد هذا في اجتماع الخبراء بشأن تفتيش العمل وعمل الأطفال، الذي عقد في جنيف في أيلول/ سبتمبر ١٩٩٩ وفي الاجتماع الثلاثي للخبراء من إقليم أفريقيا بشأن دور تفتيش العمل في محاربة عمل الأطفال، الذي عقد في هراري سنة ٢٠٠١. واستجابة لذلك، انصب تركيز البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على تحسين قدرة مفتشي العمل على جمع المعلومات وتحديد مخاطر العمل وتقييمها والتنسيق مع جهات أخرى. ولتحقيق هذا الهدف استحدث البرنامج مختلف المواد مثل كتيب لمفتشي العمل (٢٠٠٢) ودليل للتدريب (٢٠٠٥) ومجموعة من الصحائف التقنية (٢٠٠٥)، الغرض منها هو مساعدة مفتشي العمل لمعالجة حالات معينة من عمل الأطفال. وإضافة إلى ذلك، قام البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بتعزيز دور مفتشي العمل في محاربة عمل الأطفال في منتديات تقنية مختلفة، مثل المؤتمر المشترك بين منظمة العمل الدولية والجمعية الدولية لتفتيش العمل حول تكامل تفتيش العمل: الوظائف والفعالية والتدريب، المنعقد في بلغاريا سنة ٢٠٠٣، وفي المؤتمر الأقاليمي المشترك بين منظمة العمل الدولية والاتحاد الأوروبي حول نظم تفتيش العمل المتكاملة، المنعقد في لكسمبرغ سنة ٢٠٠٥. وفي مؤتمر الأطفال العالمي الثاني حول عمل الأطفال والتعليم، المنعقد في نيودلهي في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥، استطاع ٧٠ طفلاً مشاركاً تقديم رؤاهم وتجاربهم لجعل نظام تفتيش العمل أكثر مراعاة لانشغالات العمال الأطفال وأكثر تجاوبا معها، بما فيها سوء الإدارة والفساد والتهديد بالعنف.

المصدر:
IPEC/SafeWork/International Association of Labour Inspection (IALI): *Combating child labour: A handbook for labour inspectors* (Geneva, ILO, 2002).

الدراسات الاستقصائية الأساسية للمتابعة والدراسات التعقبية، على توثيق الآثار طويلة الأمد التي تخلفها التدخلات المدعومة من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، على الأطفال وأسرهم.

الممارسات الجيدة ونماذج التدخل

٢١٥. أصدر البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال أيضاً عدداً مهماً من المبادئ التوجيهية والأدوات بشأن مجالات مواضيعية فضلاً عن نهج عام لتحديد الممارسات الجيدة في التدخلات بشأن عمل الأطفال وتوثيقها وتقاسمها[٣٦]. وتحظى معظم مشاريع هذا البرنامج بمكونات ممارسات جيدة تهدف إلى تحديد ممارسات جيدة معينة ونشرها داخل البلاد وعبر المناطق دون الإقليمية بالنسبة للمشاريع دون الإقليمية. وقد أنجز عدد من المشاريع التي تركز فقط على تحديد الممارسات الجيدة وتقاسمها واستخدامها. وعُززت المصداقية التقنية للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في هذا المجال من خلال إظهار الإمكانيات التي ينطوي عليها استخدام دعم مبادرة فهم عمل الأطفال في نشاطه بشأن الممارسات الجيدة. وقد استحدثت نماذج محددة للتدخل في مجالات مثل التعليم والاتجار، تستند إلى الممارسات الجيدة والأصول المعرفية، وأسفرت عن نهج نموذجية مفصلة ومنهجيات وأدوات لتستخدمها البلدان والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال.

[36] جاء هذا كنتيجة لفهم عمل الأطفال. انظر أيضا:
IPEC: *Time-Bound Programme Manual for Action Planning*, op. cit., Guide Book IV.

نظم المعلومات دعماً لقاعدة المعارف

٢١٦. طبق البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال منذ ١٩٩٩ قاعدة بيانات برنامجية وموقعاً على شبكة الإنترنت لدعم أنشطته، بما فيها الحملات واقتسام المعارف. ومنذ سنة ٢٠٠٢ اعتمد نهج متكامل إزاء الإنترنت وقاعدة البيانات، مع التركيز على دعم الاقتسام المباشر للمعارف. وتضم قاعدة البيانات معلومات عن المشاريع والشركاء (من قبيل المؤسسات والأفراد الرئيسيين) والمنتجات (الوثائق والمواد الأخرى)، وتستعمل كمستودع لمراكز الموارد المعلوماتية للاستخدام العام والداخلي وكأداة للإدارة لصالح دوائر مختلفة من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال ومنظمة العمل الدولية. وقد أشار العديد من الاستعراضات والتقييمات إلى الوفرة المحتملة من المعلومات والحاجة إلى تقوية النظام، بما في ذلك إضافة المزيد من الأصول المعرفية الجوهرية مثل أوراق العمل ومجموعات الموارد حول أسلوب التعامل مع أنواع معينة من عمل الأطفال. ونظراً إلى الطلبات على نظم المعلومات على نطاق منظمة العمل الدولية، التي توجد في إطارها قاعدة بيانات البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، فإن الحصول على المعلومات قد يتعرقل بسبب الهيكل الأساسي الموجود. وقد جرى تطوير نظم معلومات البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على نحو يتمشى مع النظم المماثلة على نطاق المنظمة، وهو في الواقع متقدم عليها، وقادر بالتالي على تقديم المدخلات لتسهيل تطوير إدارة معارف المنظمة بشكل أكبر- وخير مثال على ذلك هو فيض آثار البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على سائر إدارات منظمة العمل الدولية.

الإطار ٢-٨

دراسات تعقبية

استحدث البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال منذ سنة ٢٠٠٣ منهجية تعقبية، كجزء من إطار تقييم الأثر، يمكن استخدامها لقياس التغييرات طويلة الأمد التي حدثت في حياة المستفيدين المباشرين والتي ما زالت قائمة بعد مرور بعض الوقت (من سنتين إلى ما فوق) على انتهاء التدخل. وجربت المنهجية الأولى في ستة بلدان وغطت عينة من أكثر من ٢٠٠٠ مستفيد وأكثر من ٩٠٠ طفل تم تتبعهم. وغطت التدخلات مجموعة من القطاعات، هي:

- الأطفال العاملون في الشوارع في أنقرة في تركيا
- التعدين في إكوادور
- صيد الأسماك وصناعة الأحذية في إندونيسيا
- الأطفال الخدم في المنازل في أوغندا
- برنامج متكامل في خمس قرى في جمهورية تنزانيا المتحدة
- الاتجار في سري لانكا

وتشمل التأثيرات موضوع البحث الوضع الدراسي والعمل والرفاه الاقتصادي والصحة والترفيه والسلوك. ففي إكوادور مثلاً ارتفعت نسبة مواظبة الأطفال دون سن ١٢ عاماً على الدراسة ارتفاعا ملحوظا، من ٦٧,٦ في المائة في فترة ما قبل تنفيذ المشروع إلى ٨٠ في المائة خلال المشروع، وتبلغ حالياً ١٠٠ في المائة. ومعظم الأطفال دون سن ١٢ عاماً لا يعملون (٨١,٣ في المائة). وفي إندونيسيا سجل ارتفاع في التعليم الإلزامي كنشاط رئيسي. وفي أوغندا صرح ٣١,٥ في المائة من الأسر المعيشية المستفيدة المتتبعة عن تحسن أوضاعها الاقتصادية. وفي جمهورية تنزانيا المتحدة عُزي التراجع الملحوظ في عمل الأطفال إلى تزايد الوعي بفضل الموظفين الحكوميين في القرى والمنظمات غير الحكومية والمجموعات الدينية.

وقد جُمعت وفرة من المعلومات وسيلقي مزيد من التحليل الضوء على التحولات المعيشية للمجموعة المستهدفة وتأثير تطور السياسة والمؤسسات في الأطفال وأسرهم.

المصدر: البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال.

التعميم عبر برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية

العمل اللائق كهدف عالمي

٢١٧. طورت منظمة العمل الدولية منذ سنة ١٩٩٩ ثلاثة مفاهيم مترابطة توجه أولوياتها على المدى المتوسط، وهي:

- برنامج العمل اللائق كأداة من أجل التنمية والإدماج الاجتماعي؛
- العمالة المنتجة للنساء والرجال كالسبيل الرئيسي للخروج من دائرة الفقر؛
- تحقيق عولمة عادلة كمصدر من مصادر الاستقرار العالمي وارتفاع مستويات المعيشة[٣٧].

٢١٨. ويفيد جعل العمل اللائق هدفا عالميا في توجيه عمل المنظمة على المستويين الداخلي والخارجي. فعلى المستوى الداخلي يتيح إطارا مشتركا لضمان التماسك والترابط في عمل المنظمة. أما على المستوى الخارجي فهو يوجه روابط منظمة العمل الدولية بالبرامج متعددة الأطراف والبرامج الوطنية الأعم للتنمية والحقوق.

٢١٩. ويمكن أن يساهم القضاء على عمل الأطفال مساهمة كبرى في هذه الأهداف المشتركة وبالتالي فمن المهم أن يستمر تعميم الموضوع على جميع أعمال المنظمة. وقد كانت هناك عدة محاولات للتشجيع على قدر أكبر من التكامل لكن ما زالت هناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود.

٢٢٠. وعلى سبيل المثال اكتشف التقييم المذكور أعلاه "قلة الإحالات إلى القضاء على عمل الأطفال في المسائل السياسية لسائر الوحدات والمبادرات العالمية لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك المجالات التي قد يبدو فيها الموضوع شديد الجدوى"[٣٨]. ولم يستطع فريق التقييم أن يجد كشفا لأنشطة مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل ومكتب الأنشطة الخاصة بالعمال حول عمل الأطفال، ولم يكن استعراض عام لمبادرات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال متاحاً[٣٩].

٢٢١. وقد أدرك البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال الحاجة إلى قدر أكبر من التعاون، واتخذ خطوات جبارة لتعزيز ذلك في سياق تركيزه الاستراتيجي المتغير. وقد تم عرض النطاق والطبيعة المتنامين لهذه الخطوات عرضا شاملا في التقارير الحديثة عن تنفيذ البرنامج الدولي للقضاء

[37] مكتب العمل الدولي: *إطار السياسة الاستراتيجي (٢٠٠٦-٢٠٠٩): جعل العمل اللائق هدفا عالميا*، وثيقة مجلس الإدارة GB/291/PFA/9، جنيف، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، الفقرة ١٠.

[38] انظر: ILO: *Evaluation*, op. cit., p. 107.

[39] المرجع نفسه، p. 39.

على عمل الأطفال[٤٠]. ويمكن تسليط الضوء على بعض الأمثلة من الممارسات الجيدة. فبالاستناد إلى التنفيذ المشترك وتجارب التقييم، وضع البرنامج المذكور وبرنامج تعزيز العمالة من خلال تنمية المنشآت الصغيرة مبادئ توجيهية في ٢٠٠٤ حول أسلوب استخدام استراتيجيات تنمية المنشآت من أجل القضاء على عمل الأطفال. وأسفر التعاون طويل العهد مع برنامج التمويل الاجتماعي عن مبادئ توجيهية بشأن استخدام أدوات التمويل الاجتماعي في برامج عمل الأطفال. وكان هناك تعاون مستمر بشأن عمل الأطفال الخطر، مع البرنامج الدولي للسلامة والصحة في العمل والبيئة (العمل المأمون) وإدارة الأنشطة القطاعية، خصوصاً بشأن الاتفاقات موضوع التفاوض في قطاع التعدين والمحاجر، الذي تم التطرق إليه أعلاه، في سنة ٢٠٠٥. وفيما يتعلق بالتعليم، عمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مع البرنامج المركزي الدولي بشأن المهارات والمعارف والقابلية للاستخدام لاستحداث برنامج شامل للتدريب على المهارات، من أجل الذين تتراوح أعمارهم بين ١٤ و١٧ سنة. فضلاً عن ذلك، لدى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال ٢٠ برنامجاً محدداً زمنياً تقريباً، كلها ممولة جيداً، ولهذا فالبرنامج يحظى بالتجربة والإمكانيات للمساهمة في عملية تطبيق البرامج القطرية للعمل اللائق والتكامل معها. وأحد الأمثلة على ذلك هو أسلوب استعمال أدوات البرامج المحددة زمنيا مثل الإطار الاستراتيجي لتقييم أثر البرنامج لتحديد الأولوية في البرامج القطرية للعمل اللائق.

٢٢٢. وبعيداً عن منظمة العمل الدولية نفسها، فقد وجد التقييم أن كلاً من تقرير فريق العمل المشترك بين الوكالات التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، الذي تترأسه منظمة العمل الدولية، بشأن أوراق استراتيجية الحد من الفقر، والمذكرة التوجيهية الناتجة عنه والتي أُرسلت إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وممثلي البنك الدولي في المجال المعني، لا يحتويان على إشارة واضحة إلى عمل الأطفال[٤١]. أما دليل منظمة العمل الدولية الجديد المتعلق بأوراق استراتيجية الحد من الفقر فيأخذ بعين الاعتبار عمل الأطفال كجزء من التنمية البشرية، وتوفير التعليم للجميع بوجه خاص[٤٢]. وإلى جانب هذا، يعمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي معا أكثر فأكثر من أجل استحداث نهج قائمة على التعاون لحماية الأطفال.

[40] انظر على سبيل المثال،
IPEC: *IPEC action against child labour*, op. cit., pp. 22-24, 2005.

[41] انظر: ILO: *Evaluation*, op. cit., p. 108.

[42] انظر:
ILO: *Decent work and poverty reduction strategies (PRS): A reference manual for ILO staff and constituents* (Geneva, 2005), pp. 2:33-2:38.

مراعاة نوع الجنس

٢٢٣. إن المساواة بين الجنسين جزء لا يتجزأ من تحقيق برنامج العمل اللائق. وتتمثل الاستراتيجية العامة لتعزيز المساواة بين الجنسين على المستوى العملي في تكثيف إدماج نوع الجنس في كل برامج منظمة العمل الدولية.

٢٢٤. وقد عرف إدماج نوع الجنس في برامج وهياكل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال تقدماً ملموساً كما يوثق ذلك تقرير تحضيري عن تقييم بشأن نوع الجنس سنة ٢٠٠٣[٤٣]. ويبرز التقرير عددا من الممارسات الجيدة[٤٤] التي تغطي تصميم البرامج المحددة زمنيا وتنفيذها. ويمثل استحداث برنامج جوهري حول عمل الأطفال في خدمة المنازل، الذي يعني بالخصوص الفتيات، مبادرة مهمة بشأن نوع الجنس. كما يتبين إدماج نوع الجنس في البرنامج، من الإدماج المنتظم لتحليل النوع وجمع البيانات المتعلقة بالفوارق بين الجنسين في منهجيات الدراسة الاستقصائية لبرنامج المعلومات الإحصائية والرصد لتشغيل الأطفال ودليل البرنامج والعمليات.

٢٢٥. ولكن المدققين أشاروا إلى أن ضغط عبء العمل يثني عن الرصد الفعال لكل المنتجات والأنشطة من المنظور الجنساني. كما يشكل تنوع الشركاء الخارجيين وعددهم تحديا في هذا المجال. ووجدوا كذلك أنه مازال في معايير اختيار الشركاء مجال للتحسين عند تقييم مستواهم بخصوص مراعاة نوع الجنس، واستعدادهم لإدماج نوع الجنس ورصده عند تنفيذ برامج البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. ونصح البرنامج بإيلاء الاعتبار إلى تقاسم المعارف المحصلة بشأن أدوات التحليل والتخطيط المتعلقة بنوع الجنس مع شركائه بشكل منتظم.

٢٢٦. ويظهر استعراض النهج المتطور للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لمقاربة قضايا نوع الجنس في البرمجة المتعلقة بعمل الأطفال أن الفتيات والفتيان موجودون بشكل متساو تقريبا في الأنشطة الاقتصادية، وأن الفتيان يتواجدون أكثر في أسوا أشكال عمل الأطفال. وتعكس نماذج الفصل بين الجنسين في عمل الأطفال عالم البالغين وتحصر الفتيات في أعمال يصعب بالتحديد التعرف عليها وقياسها، وخاصة العمل المنزلي أو العمل في خدمة المنازل أو في الجنس. ويلعب نوع الجنس دورا جوهريا في تحديد الحواجز التي تمنع من إدخال كل الفتيات والفتيان إلى المدرسة وإبقائهم فيها. كما أن العلاقات بين الجنسين وأدوارهما هي أيضا أساسية بالنسبة لتحديد بنية انتشار عمل الأطفال وطبيعته. فعلى سبيل المثال، قد تحصر الأدوار الذكورية التقليدية الفتيان في أقبح أشكال عمل الأطفال بسبب فكرة مسؤولية "معيل الأسرة" من أجل بقاء الأسرة

[43] انظر:
ILO: *InFocus Programme on Child Labour: Gender audit report,* 17 Nov.-5 Dec. 2003 (Geneva, 2003).

[44] انظر أيضا مكتب العمل الدولي: *إدماج اعتبارات النوع في سياق الأعمال الرامية لمكافحة عمل الأطفال: الممارسات الجيدة* (جنيف، ٢٠٠٣).

الإطار ٢-٩
عمل الأطفال في عالم يتسم بالعولمة

ما هو أثر العولمة في عمل الأطفال؟ للأسف ليس هناك من جواب حاسم على هذا السؤال. وتبدأ الصعوبات بالتصورات المتباينة حول مفاهيم العولمة وعمل الأطفال، رغم أنه يوجد في الحالة الثانية تعريف أكثر رسمية وثبوتا في اتفاقيات منظمة العمل الدولية. كما أن الأدلة الإحصائية على عمل الأطفال ما زالت غير كافية، خصوصا في ما يتعلق بأنواع عمل الأطفال التي تجبر قلة البيانات الصحيحة فيها المحللين إلى اللجوء إلى مؤشرات غير رسمية قلما تكون مناسبة. علاوة على ذلك، تطرح كثرة القنوات التي تؤثر العولمة من خلالها في عمل الأطفال، تحديات منهجية وعرة.

وهناك عدد محدود فقط من الدراسات حول العولمة وعمل الأطفال، أو بعض الدراسات المشتقة، وهي تتجه نحو حصر تعريفها للعولمة بتجارة دولية متزايدة. وهناك أيضا دراسات قليلة متاحة حول العلاقة بين الاستثمار الأجنبي المباشر وعمل الأطفال، وتأثير تحرير الأسعار في هذا الأخير. وتساند النتائج بشكل كبير الاقتراح القائل إن من شأن مسار العولمة، في بعض الظروف السليمة، أن يسفر عن تراجع عمل الأطفال، رغم وجود بعض الأدلة على عكس ذلك. فهناك دراسة على سبيل المثال، وجدت أن غياب أي دليل تجريبي على أن العرض التجاري (مقياس للعولمة) في حد ذاته يزيد عمل الأطفال. ففي بلد ينطلق بقوة عاملة غير متعلمة إلى حد كبير، تؤدي العولمة إلى رفع أجور العمال غير المتعلمين مقارنة بأجور المتعلمين، مما قد يزيد عمل الأطفال. وعلى عكس ذلك، يمكن للعولمة أن تساعد في الحد من عمل الأطفال في البلدان حيث توجد مجموعة كبيرة نسبياً من العمال الذين لديهم مستوى التعليم الأساسي على الأقل، مستكملاً بسياسات اجتماعية فعالة. وأظهرت دراسة أخرى عن تأثير تحرير المبادلات التجارية أنه في حالة فيتنام، يمكن للزيادات الناتجة في سعر الأرز، وهو محصول موجه للتصدير، أن تكون وراء ما يقرب من نصف حالات تراجع عمل الأطفال، الذي حدث في التسعينات.

كما بحثت بعض الدراسات الروابط بين الاستثمار الأجنبي المباشر وعمل الأطفال. وعموما فإن عمل الأطفال يبدو في تراجع كلما زاد الاستثمار الأجنبي المباشر، رغم أن الافتقار إلى بيانات موثوقة وقابلة للمقارنة عن فترات طويلة يشكل عائقا أمام تحليل الأسباب المحتملة لهذه النتيجة وللنتائج المماثلة. ويفيد استعراض للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال للمؤلفات في هذا الصدد، أن أرباح الاستثمار الأجنبي المباشر لا تأتي بالأساس من خلال زيادة العمالة، بل من خلال نقل التكنولوجيات وتحديث الصناعة. وهذا يؤكد أن أنجع طريق للولوج إلى العولمة والانتفاع منها يكون عبر القوة العاملة المتعلمة. فالعولمة تزيد من عائدات التعليم وربما هذا هو العنصر الأساسي في الصلة بين العولمة وعمل الأطفال.

المصدر: IPEC: *IPEC action against child labour*, op. cit., pp. 51-52.

اقتصاديا. وهذا المثال يدلل على حقيقة كبرى - فمراعاة نوع الجنس لا تعني الفتيات فقط. ولذا من المهم تجنب كل الافتراضات حول من يفعل ماذا ولماذا ومتى.

نشاط منظمة العمل الدولية من أجل عولمة عادلة: متابعة اللجنة العالمية

٢٢٧. جاء في تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة[٤٥] إشارة خاصة لعمل الأطفال في سياقات متعددة. ويعرّف عمل الأطفال على أساس أنه "مشكلة جسيمة في حد ذاته وعاملا رئيسيا في الحد من الالتحاق بالمدارس والانتظام فيها ومن الإنجازات التعليمية"[٤٦]. ويراه كنتيجة للفقر وكعامل لاستمراره. إلا أنه في غالب الأحيان جاءت الإحالات إلى عمل الأطفال ضمنية في التقرير، مثلا بخصوص ضرورة احترام معايير العمل الأساسية داخل برنامج إنمائي دولي أوسع نطاقاً.

٢٢٨. ويتماشى تطور استراتيجية البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، وخاصة إنشاء بيئة تمكن من القضاء على عمل الأطفال، مع هدف التقرير. وتركز استراتيجيات هذا البرنامج أكثر فأكثر على أطر عمل عالمية، مثل الأهداف الإنمائية للألفية وأوراق استراتيجية الحد من الفقر وتوفير التعليم للجميع، كما يبرز ذلك التقرير العالمي الأول عن عمل الأطفال. وقد اقترح البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال استراتيجيات متنوعة تشمل البحث وإنشاء روابط مع عمالة الشباب، وإدماج عمل الأطفال داخل أطر سياسية أوسع، وتطوير الشراكات القطاعية العالمية والتركيز بقدر أكبر على أفريقيا[٤٧]. وقد خصت هذه المواضيع ببحث أكثر تعمقا في الجزء الثالث.

[45] مكتب العمل الدولي: *عولمة عادلة: توفير الفرص للجميع*، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبعد الاجتماعي للعولمة (جنيف، ٢٠٠٤).

[46] المرجع نفسه، الفقرة ٢٧٤.

[47] انظر:
IPEC: *IPEC action against child labour*, op. cit., pp. 51-55.

الخلاصة

٢٢٩. تمنح التقارير العالمية فرصة سانحة للتقييم. والتفكير الجدي أمر أساسي إذا أردنا استخلاص الدروس الصحيحة من التجربة. فإلى أي حد وصلت المنظمة في جهودها لإلغاء عمل الأطفال على مدى السنوات الأربع الماضية؟ هناك الكثير مما يمكن الافتخار به. وقد استمر البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في الحصول على دعم من مجموعة المانحين وكان في صدارة التحرك العالمي لمكافحة عمل الأطفال. وقد وضعت أطر عمل وأدوات تقنية جديدة رهن إشارة الدول الأعضاء وقدمت مساهمات مهمة للبحث وجمع البيانات - على الأقل في التوصل إلى الاتجاهات العالمية لأول مرة. وإزاء هذه الانجازات الكبرى، لا يزال هناك تحديات هامة، يتمثل أولها في الحاجة إلى تضييق الفجوة بين النضج التقني، من جهة، وتصميم استراتيجية التنفيذ اللازمة من جهة أخرى - استراتيجية تغتنم الفرص لتعبئة الهيئات المكونة للقضاء على عمل الأطفال باستخدام نقاط دخول متعددة. علاوة على ذلك، يمكن لملكية وطنية أكبر، تدعمها منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال وتساندها حركة عالمية أكثر فعالية، أن تخلق بيئة سياسية تكون فيها الأدوات التقنية وأطر العمل مستخدمة إلى الحد الأمثل، ويصل فيها النشاط ضد عمل الأطفال إلى مستوى كاف ليكون له تأثير حقيقي.

الجزء الثالث

التحديات العالمية

التعميم

الدواعي والمتطلبات

٢٣٠. يسود الآن اعتراف واسع النطاق بأن التدخلات الهادفة إلى انتشال العمال الأطفال من العمل وتأهيلهم وإعادة إدماجهم تؤدي دورا بالنسبة إلى فئات محددة من الأطفال، وأنه يمكن، بل يجب، تدعيم العديد من هذه التدخلات. غير أنه لا يمكن القضاء على عمل الأطفال بصورة فعالة على المستوى الوطني إلا إذا نجحت البلدان في الحد من البعد المتصل بالفقر من المشكلة، واتخذت في الآن ذاته طائفة متنوعة من التدابير الأخرى للحد من الاستبعاد والتمييز. ويقوم ذلك أساسا على ثلاث أوليات:

- نطاق المشكلة الواسع، الذي يجعل تدخلات منظمة حكومية دولية أو فعاليات خارجية أخرى على نطاق واسع جدا تدخلات عقيمة[1]؛
- الصلات الوثيقة بين القضاء على عمل الأطفال وأبعاد إنمائية متنوعة أخرى؛
- المبدأ الذي مفاده أن الوقاية خير من العلاج.

٢٣١. ولحسن الحظ، يجري حاليا توجيه الجهود الإنمائية في بلدان كثيرة في سياق أطر تكاملية شتى كالأهداف الإنمائية للألفية وعملية ورقات استراتيجيات الحد من الفقر ومبادرة التعليم للجميع وبرنامج منظمة العمل الدولية المتعلق بالعمل اللائق - وفي سياق خاص بأفريقيا - الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا. وهذه الأطر إذ تركز تركيزا متنوعا على دعم استراتيجيات النمو التي تخدم مصلحة الفقراء وزيادة الفرص التعليمية وتوسيع الحماية الاجتماعية لتشمل أضعف الفئات، تشكل وسائل مثلى لمكافحة عمل الأطفال بتصديها لمحدداته الهيكلية واستحداث البدائل. ويتعلق الموضوع الرئيسي لهذا الجزء بتعميم الشواغل المتصلة بعمل الأطفال كاستراتيجية حاسمة لتسليط الضوء على المسألة وضمان تأثير أكبر.

٢٣٢. ومن الواضح أن جهود التعميم ينبغي أن تركز أساساً على المستوى الوطني (انظر الإطار للاطلاع على تعريف التعميم). فعلى هذا المستوى تصاغ أهم السياسات المتعلقة بعمل الأطفال، وتتخذ القرارات المتصلة بتوزيع الموارد، ويقيّم التأثير النهائي للإجراءات المضادة لعمل الأطفال. ويكمن الدور الأساسي للمجتمع الدولي في مساعدة السلطات الوطنية في جهودها من أجل التعميم. لكن التعميم يمكن أن يكون مثمرا، وضروريا بالفعل، على الصعيد الدولي في شكل الحركة الدولية لمكافحة عمل الأطفال، كجزء من الجهود الرامية إلى إنشاء بيئة ملائمة لإجراءات أكثر فعالية على المستويين الوطني والمحلي.

٢٣٣. ويتطلب التعميم اتخاذ إجراءات على جبهات متعددة يمكن تبويبها على نحو مفيد ضمن أربعة عناوين رئيسية: "١" تحسين قاعدة المعارف؛ "٢" التوعية؛ "٣" بناء القدرات؛ "٤" وضع السياسات وتنسيقها[2].

تحسين قاعدة المعارف

٢٣٤. تشكل القرائن الملموسة المتعلقة بعمل الأطفال وتحليل صلاته بجوانب أخرى من التنمية عناصر لا غنى عنها في تغذية النقاشات المتعلقة بجهود التعميم وتوسيع قاعدة الدعم من أجل إدماج شواغل عمل الأطفال في صياغة السياسات وتيسير هذا الإدماج. ورغم أن البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال ما فتئ يعمل بنشاط على تحسين

[1] تفيد تقديرات البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال(انظر أعلاه) بأن عدد العمال الأطفال الذين شملهم البرنامج حتى الآن قد بلغ قرابة ٥ ملايين، مقارنة بمجموع عدد العمال الأطفال في العالم الذي يضاهي ٢٨٠ مليونا.

[2] يستند هذا الفرع إلى:
H. Tabatabai: "Mainstreaming action against child labour in development and poverty reduction strategies", in IPEC: *Time-Bound Programme manual for action planning,* Paper IV-1 (Geneva, ILO, 2003),
حيث يمكن الاطلاع على مناقشة مفصلة.

الإطار ٣-١

ما هو التعميم ؟

يشير مصطلح "التعميم"، بصفة عامة، إلى الجهود المشتركة من أجل التأثير على العمليات والسياسات والبرامج ذات الأهمية بالنسبة إلى القضاء على عمل الأطفال. ويمكن اعتباره بطرق أخرى شبيها بمفهوم تعميم مراعاة المنظور الجنساني الذي ظهر بمرور الأعوام وحقق نجاحات لا يستهان بها. وبالاستناد إلى تعريف رسمي لتعميم مراعاة المنظور الجنساني من وضع المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، يمكن تدقيق تعريف تعميم مراعاة عمل الأطفال على النحو التالي:

- هو عملية تقييم لتبعات أي إجراء مخطط له، بما في ذلك التشريع أو السياسات أو البرامج، في أي مجال وعلى جميع المستويات، على العمال الأطفال أو على أولئك المعرضين لأن يصبحوا عمالاً أطفالاً؛
- هو استراتيجية تهدف إلى جعل الشواغل المتعلقة بعمل الأطفال جزءا لا يتجزأ من تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم السياسات والبرامج في جميع الدوائر السياسية والاقتصادية والاجتماعية، قصد الخفض من العرض والطلب في مجال عمل الأطفال، ولا سيما في أسوأ أشكاله؛
- هو عملية تهدف في آخر المطاف إلى القضاء كليا على عمل الأطفال في أقرب وقت ممكن.

المصدر:
H. Tabatabai: “Mainstreaming action against child labour in development and poverty reduction strategies”, in IPEC: *Time-Bound Programme manual for action planning,* Paper IV-1 (Geneva, ILO, 2003).

تغطية هذه القرائن، فقد ظلت مع ذلك ضعيفة على المستوى العالمي.

٢٣٥. ويكمن السبب الأساسي في ما يعتري البيانات الإحصائية والتحاليل المتعلقة بعمل الأطفال من ضعف نسبي في تدني الأولوية التي حظيت بها في الماضي. وإذا أصبح القضاء على عمل الأطفال هدفاً إنمائياً معمماً على وجه أكمل، فسيجتذب الموارد اللازمة لسد الثغرة. وهذا جار بالفعل إلى حد ما. وقام عدد من البلدان بدراسات استقصائية قطرية بشأن عمل الأطفال، مستعينا في معظم الحالات بمنظمة العمل الدولية أو بمنظمات دولية أخرى. كما يجري الاضطلاع بمجموعة متنوعة من الدراسات الاستقصائية الأخرى التي تقدم معلومات مفيدة لتحليل ظاهرة عمل الأطفال، كمجموعات الدراسات الاستقصائية متعددة المؤشرات لليونيسيف، ودراسات قياس مستويات المعيشة للبنك الدولي. علاوة على ذلك، كثيرا ما تكون مجموعات البيانات المستخلصة من هذه الدراسات الاستقصائية متاحة على الإنترنت قصد التشجيع على استخدامها وزيادة تحليلها. غير أن عدد هذه الدراسات الاستقصائية لا يزال محدودا، وقام عدد قليل من البلدان بأكثر من دراسة على نحو يسمح بتقييم التغيرات على مر الزمن.

٢٣٦. وبخصوص العمل التحليلي، ينبغي أن تتمثل أولى الأولويات في إبراز الصلات المتبادلة في غالب الأحيان بين عمل الأطفال والأهداف الرئيسية للعمليات السياسية التي ينبغي إدراجها فيها. ويشمل ذلك بطبيعة الحال الحد من الفقر بالإضافة إلى تنمية الموارد البشرية والتعليم الابتدائي للجميع والنمو الاقتصادي وإنتاجية العمل وسياسة الأجور وتوزيع الدخل ونمو السكان والديناميات السكانية، فضلا عن الأهداف غير الملموسة كتحسين صورة البلد في الخارج. ولن تحسن نتائج هذا العمل قاعدة المعارف المتعلقة بعمل الأطفال فحسب، بل ستشكل أيضا وسيلة قوية لإقناع صنّاع السياسات بأهمية إيلاء اهتمام أكبر لعمل الأطفال.

٢٣٧. وينبغي أن تتمثل إحدى أولويات العمل التحليلي المهمة الأخرى في تقييم تبعات التدابير السياسية الرئيسية المقترحة على عمل الأطفال وكيفية جعل تأثيرها أكثر إيجابية من زاوية عمل الأطفال. وتشمل التساؤلات التحليلية المثيرة للاهتمام فيما يتعلق باستراتيجيات الحد من الفقر، على سبيل المثال، ما إذا كانت الاستراتيجية المقترحة قادرة على الوصول إلى الأسر المعنية بعمل الأطفال وتخفيف قيودها المتصلة بالدخل بإتاحة المزيد من فرص العمالة المنتجة والأنشطة المدرة للدخل. وهل تستهدف هذه الأسر بطريقة ما كمجموعة ذات أولوية؟ وهل ستكفل أي إصلاحات مقترحة لنظام التعليم وصول جميع الأطفال، بمن فيهم العمال الأطفال، بسهولة إلى التعليم الجيد؟ وهل من المزمع والمقرر في الميزانية اقتراح حوافز اقتصادية مناسبة لتشجيع الوالدين على إرسال أبنائهم إلى المدارس وإبقائهم فيها؟ وهل تتوافق الاستراتيجية المقترحة مع التشريعات والسياسات والبرامج القائمة بشأن عمل الأطفال؟ وهل يوجد تنسيق مع التدخلات القائمة، كبرنامج محدد زمنياً للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، وهل تكمل هذه التدخلات بعضها بعضا؟

٢٣٨. ومن المهم معرفة الطرف الذي ينبغي أن يبذل هذه الجهود الرامية إلى إنماء المعارف ونشرها. والأمثل أن يكون في كل بلد شبكة معارف بشأن عمل الأطفال. وللأسف لم يتحقق ذلك بعد في معظم البلدان. وتوجد مؤسسات بحثية كفؤة في بلدان نامية كثيرة تساهم بقدر هائل في تحسين فهم الظواهر الاجتماعية الاقتصادية، لكن قلما يكون عمل الأطفال جزءا من جدول أعمالها.

التوعية

٢٣٩. من غير المفاجئ أن يحظى عمل الأطفال بالقليل من الأهمية في العملية السياسية على المستوى الوطني والدولي. فأصوات الفقراء هي الأضعف وقدراتهم على النشاط الاجتماعي في بيئة سياسية معادية محدودة[3]. لذلك، تعد جهود التوعية وسيلة لا غنى عنها وثمة مداخل عديدة لإثارة الشواغل المتعلقة بعمل الأطفال.

٢٤٠. ولا بد من مواصلة التوعية بعمل الأطفال وطبيعته ومداه ومحدداته وصلاته بالفقر وسوق العمل والتبعات التعليمية والاقتصادية والاجتماعية والتركيبة والديناميات السكانية وإمكانية أن يؤخر التنمية طويلة الأمد ويشكل عائقا أمامها. ومن اللازم أيضا دعم القضاء على عمل الأطفال كهدف إنمائي صريح وجزء من استراتيجية الحد من الفقر. وإضافة إلى ذلك، أدى بروز شواغل عمل الأطفال حاليا إلى إنشاء بيئة غدا فيها تشكيل هيئات معنية بعمل الأطفال أسهل من ذي قبل. ولا بد من الاستفادة من الزخم الحالي لإنشاء هذه الهيئات حيثما انعدمت وتعزيزها حيثما وجدت، بالمساهمة الفعلية في العمليات التشاركية القائمة (كورقات استراتيجيات الحد من الفقر وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وما إلى ذلك) وبناء التحالفات مع مجموعات المجتمع المعنية بالقدر الأكبر.

بناء القدرات

٢٤١. لا بد من تدعيم القدرة التقنية والتنظيمية والإدارية لمختلف أصحاب المصالح المعنيين بعمل الأطفال، وبخاصة الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية والمنظمات غير الحكومية، وذلك بإثراء خبرتها التقنية وتعزيز التحالفات فيما بينها. وصياغة استراتيجيات وطنية للتنمية والحد من الفقر وإدراج شواغل تتعلق بعمل الأطفال فيها، أمر يثير العديد من المسائل التقنية غير أنها عمليات سياسية بالأساس تسوى عن طريقها الأهداف والنهج والمصالح المتعارضة قبل تحديد الأولويات الوطنية. وتحظى الأهداف والنهج التي لا تتمتع بدعم هيئات مكونة قوية بما يكفي، بأهمية أقل في جدول الأعمال الوطني. ومن أسباب قلة الاهتمام بعمل الأطفال في جدول أعمال التنمية أن هذه الهيئات المكونة بقيت حتى الآن منعدمة أو ضعيفة عموما، على الصعيدين الوطني والدولي. فداخل الحكومة، كثيرا ما تكون الوزارة أو الوزارات المسؤولة عن قضايا عمل الأطفال من بين الأضعف سياسيا، ومن ثم تقنيا كذلك. كما أن الأطر الإنمائية الدولية كالأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجيات الحد من الفقر، لا تتصدى بما يكفي لشواغل عمل الأطفال[4].

وضع السياسات وتنسيقها

٢٤٢. يستدعي اتخاذ إجراء شامل لمكافحة عمل الأطفال طائفة واسعة من السياسات والبرامج والمشاريع، ومن ثم مشاركة العديد من أصحاب المصالح في القطاعين العام والخاص. ويشكل هذا تحديا كبيرا من حيث وضع السياسات وتنسيقها بفعالية بين فعاليات حكومية وغير حكومية شتى.

٢٤٣. ولو وجدت بالفعل سياسات وبرامج عمل وطنية شاملة بشأن عمل الأطفال لساعد ذلك كثيرا في جهود التعميم. وتلزم المادة ١ من الاتفاقية رقم ١٣٨ الدول الأعضاء المصدقة "باتباع سياسة وطنية ترمي إلى القضاء فعليا على عمل الأطفال ...". وتقدم الفقرة ١ من التوصية رقم ١٤٦ المرفقة بها، توجيها بشأن تصميم هذه السياسة، مشيرة بالتحديد إلى أنه: " ينبغي إعطاء أولوية عالية لوضع خطط من أجل الأطفال والأحداث وتلبية احتياجاتهم في إطار سياسات وبرامج التنمية الوطنية، وللتوسيع التدريجي للتدابير المترابطة اللازمة لتوفير أفضل الظروف الممكنة للنمو البدني والذهني للأطفال والأحداث".

٢٤٤. ومع ذلك، فقليلة هي البلدان التي ترجم فيها هذا الاشتراط إلى سياسة وطنية واضحة ومتسقة وشاملة بشأن عمل الأطفال. وبتزايد التصديق على الاتفاقية رقم ١٣٨ (وهو ما يبينه تحليل التقارير المقدمة إلى لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات) ينحو عدد متزايد من البلدان نحو صياغة سياسة وطنية بشأن عمل الأطفال، غير أن هذا ليس حال عدد كبير من البلدان[5].

الأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجيات الحد من الفقر

٢٤٥. إن الصلات بين عمل الأطفال والعديد من الأهداف الإنمائية للألفية صلات مباشرة - وغالبا ما تكون متبادلة - بين الحد من الفقر (الهدف الإنمائي ١) وعمل الأطفال من جهة، وبين توفير التعليم للجميع (الهدف الإنمائي ٢) وعمل الأطفال من جهة أخرى. لكن عمل الأطفال يكتسي أيضا بعدا يتعلق بالمساواة بين الجنسين (الهدف الإنمائي ٣) بالنظر إلى الممارسات التمييزية التي تحرم فتيات كثيرات من الحصول على ما يكفي من التعليم وتثقل كاهلهن بكمّ مفرط من الأعمال المنزلية. كما تؤثر مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز (الهدف الإنمائي ٦) على عمل الأطفال بما أن يتامى الإيدز هم من بين أكثر الأطفال عرضة للخطر، وكذا إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية (الهدف الإنمائي ٨) تشمل دعم العمل اللائق للشباب الذي تناقش صلاته بعمل الأطفال أدناه.

[3] انظر:
G. Wood: "Staying secure, staying poor: The 'Faustian bargain'", in *World Development* (Oxford), Vol. 31, No. 3 (Mar. 2003), p. 456.

[4] انظر، على سبيل المثال،
K. Heidel: *Poverty Reduction Strategy Papers – Blind to the rights of the (working) child? The (I-)PRSPs' perception of child labour: A problem outline and annotated collection of source material* (Heidelberg, Kindernothilfe and Werkstatt Ökonomie, Mar. 2004).

[5] للاطلاع على مثال بارز لصياغة سياسة وبرنامج عمل وطنيين في مجال عمل الأطفال، انظر موقع وزارة العمل في جنوب أفريقيا (http://www.labour.gov.za).

الإطار ٣-٢

إدراج أسوأ أشكال عمل الأطفال في مذكرة الإدماج الاجتماعي المشتركة بين الاتحاد الأوروبي وبلغاريا

نجح البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في سياق انضمام بلغاريا الوشيك إلى الاتحاد الأوروبي في التفاوض بشأن إدراج مسائل أسوأ أشكال عمل الأطفال في مذكرة الإدماج الاجتماعي المشتركة بين الاتحاد الأوروبي وبلغاريا. ويمهد ذلك لجعل القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال جزءا من العملية المشتركة المقبلة لرصد السياسات واستعراضها، والاستفادة من موارد الصندوق الاجتماعي الأوروبي. وساعدت بلغاريا في إنشاء سابقة مهمة من حيث إدراج القضاء على عمل الأطفال في عملية الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

٢٤٦. وينبغي أن يكون إدراج عمل الأطفال في إطار الأهداف الإنمائية للألفية كغاية أو مؤشر لعدة منها هدفاً لحركة عالمية، وخاصة لمنظمة العمل الدولية في مساعيها الرامية إلى تعزيز العمل اللائق كهدف عالمي. ويمكن أن يشكل هذا حجر الأساس لوضع برنامج محدد زمنياً بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال على الصعيد الدولي يكون مكملاً للبرامج الوطنية. وسيكون هذا البرنامج وسيلة لإنعاش الحركة العالمية لمكافحة عمل الأطفال.

٢٤٧. وفي الآن ذاته، يلتزم المجتمع الدولي بالقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال كما تدل عليه نسبة التصديق منقطعة النظير على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢. وتلزم المادة ١ من الاتفاقية الدول المصدقة بأن "تتخذ بسرعة ودون إبطاء تدابير فورية وفعالة تكفل بموجبها حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والقضاء عليها". ورغم عدم تحديد أجل معين، من الواضح أن هذا الهدف ينبغي أن يحتل صدارة الأولويات.

استراتيجيات الحد من الفقر

٢٤٨. كثيرا ما تعتبر استراتيجات الحد من الفقر (بعد اعتمادها في الغالب) خارطة الطريق نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وبينما حددت الأهداف الإنمائية للألفية المقصد، وضعت الاستراتيجيات الخطط والسياسات والبرامج لبلوغ هذا المقصد. وتتيح استراتيجيات الحد من الفقر، بوصفها عملا جاريا، فرصة سانحة لالتزام المجتمع المدني.

٢٤٩. وقد صاغت بلدان نامية كثيرة في الأعوام الأخيرة استراتيجيات للحد من الفقر. ويقدم البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في وثائق شتى، أهمها كتاب مرجعي من مجلدين[٦]، توجيهات مستفيضة بشأن إعداد وتقييم ورقات استراتيجيات الحد من الفقر.

٢٥٠. وتتسم ورقات استراتيجيات الحد من الفقر بجميع معالم الخطط الإنمائية الوطنية وتتخذ من التخفيف من حدة الفقر هدفا رئيسيا. وبالفعل، تحل هذه الورقات في عدد متزايد من البلدان محل الخطط الإنمائية الوطنية عموما. وإذ ساهم الضغط الخارجي في ذلك بقدر كبير، لا شك في أن عملية ورقات استراتيجيات الحد من الفقر أثارت إعجاب العديد من البلدان النامية نفسها. وتحظى العملية بدعم كبير بتركيزها على الشواغل الاجتماعية فضلا عن الأولويات الاقتصادية وأخذ البلدان بزمام الأمور واعتماد نهج تشاركي، ناهيك بالدعم المالي الذي تقدمه.

٢٥١. وكما تقدم ذكره، لا يظهر في الأهداف الإنمائية للألفية اهتمام صريح بالقضاء على عمل الأطفال، ولذلك فقلما نجده في ورقات استراتيجيات الحد من الفقر. ولا يأتي الكتاب المرجعي الصادر عن البنك الدولي والذي يمتد على أكثر من ألف صفحة، على ذكر المسألة. وخلص استعراض أجراه البنك الدولي في الفترة آب/ أغسطس - أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥ إلى أن ١٢ بلدا فقط من أصل ٧٠ بلداً أعد ورقات مرحلية أو كاملة لاستراتيجيات الحد من الفقر، تناول باستفاضة مسألة عمل الأطفال. والأدهى من ذلك أن البلدان المكتظة بالسكان مثل إندونيسيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب أفريقيا والفلبين ومصر ونيجيريا، التي يكثر فيها عدد العمال الأطفال، لا تعالج مسائل عمل الأطفال صراحة في وثائق الحد من الفقر الأساسية[٧].

٢٥٢. غير أن الصورة آخذة في التغير، ويعود جزء من الفضل في ذلك إلى جهود منظمة العمل الدولية. ويتخذ عدد متنام من البلدان تدابير لإدراج مؤشرات عمل الأطفال في رصد استراتيجيات الحد من الفقر، كما هو الحال في باكستان وبنغلاديش وتشاد وجمهورية تنزانيا المتحدة والسنغال وهندوراس[٨]، وفي الأهداف الإنمائية للألفية كما هو الحال في ألبانيا. إضافة إلى ذلك، تفيد التقارير الإقليمية الحديثة المتعلقة بالتعميم والواردة من أمريكا الوسطى بأن بعض التقدم المشجع قد أحرز في إدراج عمل الأطفال في جداول الأعمال الوطنية الرئيسية[٩]. علاوة على ذلك، أقر

[6] انظر:
J. Klugman (ed.): *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies* (Washington, D.C., World Bank, 2002).

[7] انظر:
World Bank: *Going to school/Going to work: A report on treatment of child labor and EFA in World Bank projects and policy documents*, 2005, p. 11.

[8] المرجع نفسه، الصفحات من ٢٠ إلى ٢٤.

[9] انظر:
ILO: *Mainstreaming child labour concerns in broader development frameworks: Mapping efforts and potential* (San José, Costa Rica, May 2005).

تقرير البنك الدولي ذاته المذكور آنفاً بأن سبعة بلدان من أصل ١٢ بلداً تتناول عمل الأطفال في ورقة استراتيجيات الحد من الفقر لديها، تنتمي إلى مبادرة المسار السريع في مجال التعليم، مما يبين أنها يمكن أن تتيح أرضية مهمة لمعالجة قضايا عمل الأطفال على نحو أكثر اتساقا في جميع القطاعات[١٠].

٢٥٣. وتشمل معظم ورقات استراتيجيات الحد من الفقر، على الأقل من حيث المبدأ، العناصر الأساسية لأي جهد رام إلى الحد من عمل الأطفال. ومن بينها إصلاح النظام التعليمي قصد زيادة المرافق والرقي بالنوعية والتركيز بطبيعة الحال على الحد من الفقر كقضية قائمة بذاتها. والتأكيد على التنمية الزراعية والريفية في العديد من ورقات استراتيجيات الحد من الفقر أمر مشجع أيضاً نظراً إلى أن معظم حالات عمل الأطفال تتركز في الأرياف. وينطبق هذا على الأولوية التي يحظى بها قطاع الصحة نظرا لما يتعرض له العمال الأطفال من أخطار منتشرة. غير أن الأهم هو العملية التشاركية التي توضع في سياقها أهداف استراتيجيات الحد من الفقر وسياساتها. وتتيح هذه العملية فرصة سانحة للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية كي تؤثر على الأولويات وصناع السياسات والمؤسسات، كما حدث في جمهورية تنزانيا المتحدة وكينيا ونيبال، على سبيل المثال.

عمل الأطفال والتعليم للجميع

٢٥٤. إن ما يقدر بزهاء ١٠٤ ملايين طفل محرومون حالياً من التعليم الابتدائي، و٥٦ في المائة منهم من الفتيات. ويوجد ما يزيد على نصف عدد هؤلاء الأطفال في جنوب آسيا وشرقها، وإذا استمرت الاتجاهات الحالية، فسيكون أكثر من نصف عدد الأطفال المحرومين من التعليم موجودين في أفريقيا بحلول عام ٢٠١٥. ويقدر أن ١٣٠ مليون طفل لا يترددون إلى المدرسة بانتظام، بسبب التزاماتهم في العمل في حالات كثيرة[١١].

التقدم في اتجاه توفير التعليم للجميع

٢٥٥. كان التقدم في مواجهة تحدي توفير التعليم للجميع متواضعا. إذ ارتفعت معدلات التسجيل الإجمالية والصافية في التعليم الابتدائي بنقطتين مئويتين على الصعيد العالمي بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠٠، وبالقدر ذاته في البلدان النامية. وينقطع طفل من أصل أربعة عن المدرسة دون إنهاء خمسة أعوام من التعليم الأساسي. وتبعث الصورة في أفريقيا جنوب الصحراء على تفاؤل أكبر بالنظر إلى أن معدلات التسجيل الإجمالية ارتفعت بما يساوي ٧ نقاط مئوية بينما زادت معدلات التسجيل الصافية بما يساوي ٣ نقاط مئوية.

[10] البنك الدولي، المرجع السابق، الصفحتان ١١ و١٩.

[11] انظر:
G. Betcherman et al.: *Child labour, education, and children's rights*, Social Protection Discussion Paper Series, No. 0412 (Washington, D.C., World Bank, July 2004), p. 14, box 2.

غير أن الوضع متباين في بعض البلدان كأوغندا وملاوي وموريتانيا، التي ضاعفت معدلات تسجيلها بين عامي ١٩٩٥ و٢٠٠٠، بينما ظلت بلدان أخرى على حالها[١٢].

٢٥٦. وإذا استمر هذا الاتجاه على الصعيد العالمي، فلن يتمكن ٨٦ بلدا من تحقيق الهدف الإنمائي للألفية المتمثل في توفير التعليم للجميع بحلول عام ٢٠١٥[١٣].

٢٥٧. ويتزايد، كما رأينا، الاعتراف بأن الجهود الدولية الرامية إلى تحقيق هدف توفير التعليم للجميع والقضاء تدريجيا على عمل الأطفال جهود مترابطة على نحو لا انفصام فيه. إذ يشكل التعليم، من جهة - ولا سيما التعليم الجيد المجاني والإجباري حتى الحد الأدنى لسن الدخول إلى سوق العمل كما جاء تعريفه في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٣٨ - عنصرا أساسيا في منع عمل الأطفال. ويساهم التعليم في إيجاد بيئة توفر الحماية لجميع الأطفال، وهو *الآلية* التي تتيح الخيار الراسخ في جوهر تعريف التنمية[١٤]. وفي المقابل، يشكل عمل الأطفال أحدى العقبات الرئيسية أمام الحضور المدرسي كامل الوقت، وحيثما تعلق الأمر بالعمل بعض الوقت، عائقا أمام الاستفادة الكاملة من الوقت الذي يقضيه الأطفال في المدرسة.

توفير التعليم للجميع وحركات القضاء على عمل الأطفال: سفينتان تبحران في الظلام

٢٥٨. نظرا لما تقدم ذكره، ينبغي أن يكون إدراج عمل الأطفال في جهود الرصد والترويج المتعلقة بمبادرة توفير التعليم للجميع أولوية من أولويات الحركة العالمية. فلماذا استغرق الاعتراف بهذا الترابط والتصدي له كل هذا الوقت على المستوى العالمي؟ ويكمن جزء هام من الإجابة في طبيعة كل حركة. فخلال التسعينات كان كل منهما في عالم على حدة، يشقان طريقهما في اتجاهين متوازيين - كسفينتين تبحران في الظلام[١٥]. وفي المؤتمرين الدوليين الكبيرين المتعلقين بعمل الأطفال واللذين عقدا في عام ١٩٩٧ في أمستردام وأوسلو، كان حضور أهم الفعاليات في مجال التعليم - أي اليونسكو ووزارات التعليم - محدوداً[١٦]. كذلك، لم يشمل أي من المؤتمرين المتعلقين بالتعليم واللذين عقدا في جومتيين (١٩٩٠) وداكار (٢٠٠٠) مسألة القضاء على عمل الأطفال كمحور اهتمام استراتيجي هام[١٧]. وكما تبين آنفاً في هذا التقرير، لم تعقد هذه الصلة بصفة رسمية على

[12] المرجع نفسه.

[13] المرجع نفسه.

[14] انظر:
A. Sen: *Development as freedom* (New York, Knopf, 1999).

[15] انظر:
A. Fyfe: *Child labour and education: Revisiting the policy debates*, in Lieten, K., and White, B., Child labour: Policy options, Amsterdam, Askant, 2001.

[16] مؤتمر أمستردام المعني بعمل الأطفال، امستردام، ٢٦-٢٧ شباط/ فبراير ١٩٩٧؛ المؤتمر الدولي لمكافحة عمل الأطفال، أوسلو، ٢٧-٣٠ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٧.

[17] المؤتمر العالمي لتوفير التعليم للجميع، جومتيين، ٥-٩ آذار/ مارس ١٩٩٠؛ المنتدى العالمي للتعليم، داكار، ٢٦-٢٨ نيسان/ أبريل ٢٠٠٠.

الإطار ٣-٣
أمثلة عن تدخلات لمعالجة شواغل عمل الأطفال والتعليم

داخل الوسط المدرسي

- نهج تتعلق بحداثة الطفولة من أجل تحسين وتيرة الدراسة
- مدارس تروق للأطفال كأماكن آمنة وخاضعة لمساءلة المجتمع وتتبع أساليب تركز على الطفل، يقدم فيها المدرسون الرعاية اللازمة للأطفال، وفقاً لمنهاج مناسب ومفتوح لمشاركة الوالدين والمجتمع المحلي
- تدريب المدرسين وظروف عملهم ومركزهم
- نهج للتعليم غير الرسمي كإجراء انتقالي
- وجبات مدرسية مجانية، وفحوص صحية وغذائية منتظمة
- برامج ما بعد المدرسة
- برامج للتوجيه المهني كبرامج كسب العيش للفتيات
- التعليم عن بعد للجماعات النائية والرحّل
- مرافق الماء والإصحاح الخاصة بالفتيات

خارج الوسط المدرسي

- تسجيل ميلاد جميع الأطفال
- إلغاء الرسوم المدرسية
- تقديم منح نقدية هادفة ومشروطة
- زيادة الأموال المخصصة من ميزانيات التعليم
- زيادة الدخل الوطني المخصص للتعليم
- ربط الحد الأدنى لسن العمل بتشريع التعليم الإجباري
- سن تشريع لمكافحة التمييز يحمي حقوق المجموعات المهمشة
- نظم رصد مجتمعية

مستوى السياسات الدولية إلا في عام ٢٠٠٢ بمناسبة دورة الجمعية العامة الاستثنائية المعنية بالطفل.

٢٥٩. ويكمن أحد الأسباب الهامة لهذا الفصل في إخفاق حركة القضاء على عمل الأطفال في اعتماد خطاب واستراتيجية يكفلان المشاركة بنجاح في حركة توفير التعليم للجميع. وتتلكأ الأوساط التعليمية في تحمل ما تراه مسؤوليات إضافية. وتحتاج الحركة العالمية للقضاء على عمل الأطفال إلى إقناع الأوساط التعليمية بأن شواغل عمل الأطفال جزء لا يتجزأ من شواغلها، وأن المسائل المتعلقة بالتسجيل والبقاء والنجاح تتطلب التصدي، داخل المدرسة وخارجها، إلى العوامل التي تقيد الأسر والأطفال العاملين. ويلخص الإطار ٣-٣ أنواع التدخلات التي يلزم التفكير فيها في كل مجال. وينبغي أن يكون إيجاد بيئة مساعدة وحمائية جزءا لا يتجزأ من الإطار المرجعي لحركة توفير التعليم للجميع. لذلك، ينبغي أن تزيد منظمة العمل الدولية أولوية هذا الموضوع في الأعوام القليلة المقبلة.

الثغرات التشريعية

٢٦٠. يطبق نحو ٨٥ في المائة من البلدان النامية قوانين للتعليم الإجباري، لكن ٢٥ بلداً يفتقر إلى مثل هذا التشريع. إضافة إلى ذلك، لا يطبق ٢٣ بلداً على الأقل حداً أدنى لسن العمل. ولم تنسق بلدان كثيرة سن الانقطاع عن المدرسة والحد الأدنى لسن العمل وفقاً لمعايير منظمة العمل الدولية - وهو أمر دعت إليه المنظمة منذ عام ١٩٢١[١٨]. وإذ يجري إحراز تقدم نتيجة للتصديق على معايير منظمة العمل الدولية في جملة أمور، بقيت هناك ثغرة واسعة - تزداد عمقا لوجود بلدان لا يواكب فيها توفير المدارس عدد الأطفال رغم الاشتراطات القانونية.

آثار التمييز

٢٦١. توجد أكبر أعداد من الأطفال غير المسجلين في المدارس في البلدان التي تفتقر إلى نظم لتسجيل الولادات[١٩]. وتسجيل الميلاد حق أساسي لكل الأطفال. فدون هوية لا يمكن الوصول إلى المدرسة ولا الحصول على حقوق مدنية أخرى. وفي ٣٧ بلدا، يُمنع التعليم على غير المواطنين كاللاجئين أو المشردين داخليا أو غير الحائزين على شهادات ميلاد. وكثيرا ما يكون أطفال السكان الأصليين والقبليين وأقليات اثنية أخرى عرضة بصفة خاصة لعمل الأطفال والتخلف عن التعلم[٢٠]. لذلك، يقتضي التصدي للإقصاء من التعليم سَن تشريع لمنع التمييز واتخاذ تدابير نشطة لمكافحة أشكال التمييز تلك. والإعاقة سبب مهم آخر من أسباب التمييز. وتصل معدلات تخلف الأطفال المعوقين عن المدرسة إلى عشرة أضعاف ما هي عليه في صفوف عامة السكان[٢١]. وتفيدنا إحصاءات التسجيل في معظم البلدان بعدد الأطفال الملتحقين بالمدارس لكنها لا تبين عدد الأطفال الذين *ينبغي* أن يلتحقوا بها.

تعليم الفتيات

٢٦٢. من المهم إعطاء الأولوية لتعليم الفتيات. وكثيراً ما تتعرض الفتيات لظلم مزدوج: بسبب جنسهن وبسبب فقرهن. وغالبية الأطفال غير الملتحقين بالمدارس من الفتيات - أي

[18] أنظر:
A. Melchiorre: *At what age?... are school children employed, married and taken to court?*, (The Right to Education Project, 2004), pp. 4-7.
لم يعادل بين سن مغادرة المدرسة والحد الأدنى لسن العمل سوى ٤٥ بلدا من أصل ١٥٨بلدا كان موضوع دراسة استقصائية.

[19] انظر:
K. Tomasevski: *Education denied: Costs and remedies* (London, Zed Books, 2003), p. 127.

[20] أنظر:
P.B. Larsen: *Indigenous and tribal children: Assessing child labour and education challenges* (Geneva, ILO, 2003).

[21] Betcherman, op. cit., p. 17.

الإطار ٣-٤

مبادرة الدخل الأدنى للحضور المدرسي

الفقر هو أحد أهم الأسباب في تخلف ملايين الأطفال في سن الدراسة في العالم عن المدرسة. وفي الأعوام الأخيرة، اقتدت عدة بلدان من أمريكا اللاتينية ببرنامج البرازيل النموذجي المعنون "بولسا-إسكولا" ووضعت مخططات لدعم ذوي الدخل الأدنى ترتبط بتردد أطفال الأسر المستفيدة إلى المدارس. ورغم أن هذه المخططات اتخذت أشكالا مختلفة في المدن العديدة التي طبقت فيها، ما فتئت تزيد شعبية وتثير الاهتمام من أنحاء أخرى من العالم. وتفيد عمليات تقييم مختلفة بأن هذه المخططات - التي تسميها منظمة العمل الدولية والأونكتاد مخططات الدخل الأدنى للحضور المدرسي - يمكن أن تساهم في تنمية الموارد البشرية والحد من الفقر على الأمدين القصير والطويل والقضاء على عمل الأطفال وتوفير شبكة سلامة ممكنة لأفقر الناس وأشدهم استضعافاً.

ولا تعالج المخططات المشكلة إلا من جانب الطلب، وسيبطل مفعولها إذا لم يتوفر ما يكفي من المرافق التعليمية لاستيعاب زيادة الطلب على الدراسة. وقد تكون الموارد اللازمة لتنفيذها مثبطة أيضا، خاصة بالنسبة لأقل البلدان نموا، إلا إذا أتيحت موارد خارجية. كما أن القرائن غير كافية حتى الآن لإثبات تأثير إيجابي على عمل الأطفال. ولا يمكن أخذ هذه المخططات على حدة أو كحلول منفردة لمشاكل الفقر والتعليم. بل يتعين أخذها في سياق استراتيجيات التنمية واستئصال الفقر القائمة في البلد.

المصدر: منظمة العمل الدولية/الأونكتاد: *مبادرة الدخل الأدنى للحضور المدرسي*. تقرير الفريق الاستشاري المعني بملاءمة وإمكانية توسيع مخططات الدخل الأدنى المشروطة بالحضور المدرسي لتشمل أقل البلدان نموا في أفريقيا (جنيف، أيار/ مايو ٢٠٠١).

ما يناهز ٦٥ مليونا. ووضعت اليونيسيف، بغية محو هذا التفاوت، خطة عمل سباعية المراحل. وتدعو اليونيسيف إلى اعتماد شعار وطني عنوانه "لا فتاة خارج المدرسة". إضافة إلى ذلك، ثمة تدخلات عديدة يمكن أن تسهل تردد الفتيات إلى المدرسة، كتوفير مرافق مياه وإصحاح على حدة، وتطوير المناهج الدراسية، وزيادة توظيف المدرسات[٢٢]. ويعتمد البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بقدر كبير في عمله المتعلق بمنع كثير من أسوأ الأشكال المطلقة لعمل الأطفال، كالاتجار وعمل الأطفال في خدمة المنازل حيث يرتفع عدد الفتيات غالباً على نحو مفرط، على التدخلات التعليمية كتدابير وقائية. ويتضح من التقارير المتلقاة بموجب الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢، أن الدول عموما ليست بصدد اتخاذ إجراءات خاصة لحماية الفتيات (انظر الشكل ١-٥ في الجزء الأول).

هل توفير التعليم للجميع ممكن من الناحية المادية؟

٢٦٣. مسائل التكلفة والتمويل أساسية لبلوغ هدف توفير التعليم للجميع. وفي حين كان الحق في التعليم عنصراً رئيسياً من عناصر حقوق الإنسان منذ نشأة الأمم المتحدة جرى التخلي تدريجيا عن الفكرة الأصلية القائمة على وجوب أن يكون التعليم مجانيا. وأثبتت التجربة أنه عند تراجع الإنفاق العام بالتخلي عن التعليم المجاني والإجباري، غالباً ما تتدنى فرص الوصول والنوعية على نحو يؤثر بصورة مجحفة على الفتيات والأقليات والفقراء ومجموعات مهمشة أخرى. وتأثير السياسات واضح. فالتعليم حق من حقوق الإنسان وخدمة عامة. وينبغي على الفور إلغاء جميع رسوم وتكاليف التعليم الابتدائي. وحيثما طبق ذلك - كما في أوغندا وبوروندي وكينيا وملاوي، مثلاً - ازدادت معدلات التسجيل المدرسي بصورة ملحوظة[٢٣]. وينبغي أن تخصص البلدان إجمالا ما لا يقل عن ٦ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للتعليم[٢٤] مع إعطاء الأفضلية للتعليم الابتدائي والاستثمار السليم في التعليم الثانوي والعالي. وفي الواقع، ينفق أغلبية بلدان أفريقيا جنوب الصحراء والعديد من البلدان الآسيوية البعيدة عن الهدف أقل من ٤ في المائة من الناتج القومي الإجمالي[٢٥].

٢٦٤. وتهدف مبادرة المسار السريع من أجل توفير التعليم للجميع، التي بدأت في عام ٢٠٠٢، بقيادة البنك الدولي، إلى توفير الموارد اللازمة لدعم ١٨ بلدا في مرحلة أولى (١١ منها في أفريقيا)، وهي بلدان تتبع سياسات سليمة وتقبل المساءلة الواضحة عن النتائج.

[22] أنظر:
UNICEF: *The state of the world's children 2004* (New York, 2003), pp. 74-78.

[23] يتطلب إلغاء رسوم المستخدم تخطيطا حذرا وتمويلا عاما أو خاصا بديلا لتعويض خسارة الدخل، لاسيما بالنسبة للمدارس، وإلا فقد يؤدي ذلك إلى رسوم غير مكشوفة يمكن أن يفرضها كبار المدرسين أو المدرسون، و/أو أحجام الفصول الضخمة وعدم معرفة نتائج المدرسين، مما يؤثر على النوعية ويلغي مكاسب التسجيل الإيجابية.

[24] هذا هو موقف السياسة العامة لمنظمة العمل الدولية. انظر:
ILO: *Note on the proceedings: Joint Meeting on Lifelong Learning in the Twenty-first Century – The Changing Roles of Educational Personnel,* (Geneva, 10-14 Apr. 2000, في وثيقة مجلس الإدارة GB.279/STM/3/2، الدورة ٢٧٩، جنيف، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٠، ص ٣٣.

[25] انظر:
EFA Global Monitoring Report 2005: Education for All: The quality imperative (Paris, UNESCO, 2004), table 14.

مسائل النوعية

٢٦٥. لن تحل أسوأ أشكال التعليم أبدا مشكلة أسوأ أشكال عمل الأطفال، إذ يحق للأطفال الاستفادة من تعليم جيد. كذلك، تبين قرائن من الهند أن الأغلبية الساحقة من الوالدين تثمن التعليم وتملك القدرة على تقييم تدريس ذي نوعية متدنية[٢٦]. ويرسل الوالدون أبناءهم إلى المدارس إذا كانت ذات نوعية مقبولة ومجانية ويسهل الوصول إليها، وخاصة إذا وجدت حوافز من قبيل وجبة الغداء. علاوة على ذلك، يمكن أن تؤدي زيادة مشاركة الفقراء في التعليم بدورها إلى زيادة الضغط من أجل تحسين النوعية مما يثبت أن الكمية والنوعية متلازمتان.

٢٦٦. ومن المهم في هذا السياق التطرق إلى توسع التعليم غير الرسمي في العقد الأخير، وخاصة كأداة ذات صلة بعمل الأطفال. والتعليم غير الرسمي إذا صمم ونفذ على النحو المناسب، يمكن أن يشكل وسيلة مهمة للانتقال بالأطفال العاملين من العمل إلى التعليم الرسمي مجدداً. غير أن التعليم غير الرسمي ظل في أحيان كثيرة جدا تعليما من الدرجة الثانية لأطفال من الدرجة الثانية، وأصبح في أسوأ الحالات نظاما موازيا ومنافسا لنظام التعليم الرسمي. وقد حان الوقت لتقييم نهج التعليم غير الرسمي تقييما شاملا لمعرفة ما إذا حدث إفراط في ترويجها كاستجابة ممكنة لعمل الأطفال. وستجذب المدارس الأطفال وتحظى بدعم الوالدين والمجتمع المحلي إذا كانت مطابقة لمفهوم "المدرسة الملائمة للطفل". وينبغي ألا ننسى أن المدرسين أيضا لهم حقوق في العمل ويؤدون دوراً أساسياً في النهوض بالنوعية - لذلك يجب أن تسمع أصواتهم وتساهم منظماتهم إسهاما مهما في التعليم غير الرسمي وجهود القضاء على عمل الأطفال. ويجب في هذا السياق معالجة مشاكل الأجور المتدنية والمتأخرة والتدريب غير المناسب قبل الخدمة وأثناءها. ويجب تعزيز مركز المدرسين وظروف عملهم، عملاً بتوصية منظمة العمل الدولية/ اليونسكو لعام ١٩٦٦ بشأن وضع المدرسين.

فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز

تغيير نظرتنا إلى عمل الأطفال

٢٦٧. إن تأثير جائحة نقص المناعة البشرية/ الإيدز هو بصدد تغيير نظرتنا إلى تحدي عمل الأطفال وكذلك إلى تحقيق هدف توفير التعليم للجميع. إلا أن الخبرة المتنامية تبين أن التأكيد على تعميم التعليم هو استراتيجية يمكن أن تعود بفائدة أكبر على اليتامى وغيرهم من الأطفال المعرضين لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. فبوجود فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، يزداد اعتبار التعليم "لقاحا اجتماعيا" ضد المرض. ويحد تحسين فرص التعليم المتاحة للفتيات، بوجه خاص، من خطر تعرضهن لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز[٢٧]. ورغم أن خطر الجائحة وما تشكله من تحدّ واقع مرير، يمكن أيضا أن تشكل محرّكا لحث وتيرة التغيير في المدارس ونظم التعليم. كما يمكن أن تشكل فكرة الاستعجال الناشئة عن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز حافزا لتحويل المدارس إلى مؤسسات وقائية وحمائية أكثر فعالية.

الدراسات الاستقصائية الحديثة

٢٦٨. نشرت في الفترة ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣ سلسلة من عمليات التقييم السريعة التي أجريت بطلب من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٢ - فيما يتعلق بجمهورية تنزانيا المتحدة وجنوب أفريقيا وزامبيا وزمبابوي - إلى جانب تقرير توليفي. وطلب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في السنة التالية إجراء تقييم سريع في أوغندا، ونشر هذا التقييم في عام ٢٠٠٤. وتؤكد بعض الاستنتاجات أن الأطفال المتأثرين بشدة من الإيدز معرضون بقدر أكبر لأسوأ أشكال عمل الأطفال. وخلصت الدراسة في زامبيا مثلا، إلى أن الجائحة زادت عدد الأطفال العاملين بنسبة تتراوح بين ٢٣ و٣٠ في المائة[٢٨].

٢٦٩. وطلب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال إجراء استعراض للممارسات الحسنة والعبر المستخلصة من السياسات والبرامج في جمهورية تنزانيا المتحدة وجنوب أفريقيا وزامبيا. وقامت منظمة العمل الدولية، بهدف زيادة نشر نتائج البحوث ومجموعة الممارسات الحسنة وحشد الدعم لاستجابات السياسات والبرامج، باستضافة حلقة عمل ثلاثية دون إقليمية بشأن أثر فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز على عمل الأطفال في أفريقيا جنوب الصحراء في أيار/ مايو ٢٠٠٣ في لوساكا، زامبيا، فضلاً عن حلقات عمل وطنية في كل من جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا. وانبثقت عن حلقة العمل دون الإقليمية "ورقة استراتيجية من إعداد المشاركين" استخدمت كوثيقة سياسية في الميدان من قبل منظمة العمل الدولية وشركائها. وتحدد هذه الاستراتيجية ستة أهداف أساسية:

- يزداد إدراك وفهم مشكلة عمل الأطفال الناجمة عن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، إضافة إلى المسائل المتصلة بالوقاية، عن طريق تعزيز التواصل داخل الأسر والمجتمعات المحلية والمؤسسات التعليمية.

[26] انظر على سبيل المثال،
J. Dreze; A. Sen: *India: Development and participation* (New Delhi, Oxford University Press, 2002), pp. 154 and 158.

[27] أنظر:
S. Gregson; H. Waddell; S. Chandiwana: “School education and HIV control in sub-Saharan Africa: From discord to harmony?”, in *Journal of International Development* (Manchester), Vol. 13, No. 4 (May 2001), pp. 467-485.

[28] أنظر:
A. Mushingeh et al.: *HIV/AIDS and child labour in Zambia: A rapid assessment on the case of the Lusaka, Copperbelt and eastern provinces*, IPEC Paper No. 5 (Geneva, ILO, 2003), p 23.

الإطار ٣-٥
نماذج التدخل الناشئة في مجال فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعمل الأطفال

- العمل على مستوى السياسات من خلال اجتماعات استشارية مع لجان التوجيه الوطنية المعنية بعمل الأطفال وجميع أصحاب المصالح ذوي الصلة بما في ذلك وزارات العمل والصحة والتعليم واللجان الوطنية لمكافحة الإيدز.
- توعية قادة المجتمع ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ووسائط الإعلام بالصلات القائمة بين الجائحة وعمل الأطفال وضرورة إدراج المسألة كجزء من الاستجابة على جميع المستويات.
- إنشاء لجان محلية معنية بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في مجتمعات مختارة قصد تنسيق الاستجابة المقدمة للأطفال المتأثرين بالمرض والمصابين به على حد سواء.
- العمل مع المجتمعات المحلية في إطار مخططات صغيرة للحماية الاجتماعية، بما في ذلك تقديم منح بدئية لإعانة أطفال الأسر المتأثرة بشدة.
- تعزيز وبناء قدرة المؤسسات، كمراكز التدريب المهني وإعادة التأهيل ومؤسسات أخرى تعنى باليتامى وغيرهم من الأطفال المتأثرين.
- تدخلات نفسية اجتماعية لفائدة الأطفال المتأثرين بشدة، ولاسيما البنات والصبيان العاملون في تجارة الجنس.

- يجري تعبئة المنظمات المجتمعية والعقائدية فضلا عن الجمعيات الشعبية، بهدف ضمان استجابات مستدامة وإذكاء الوعي بالمشكلة.
- تؤدي وسائط الإعلام دورا رئيسيا.
- تقوم الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، بالتنسيق مع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وشركائه، بتوجيه الاستجابات نحو يتامى الإيدز وعمل الأطفال وبتعبئة الموارد.
- تدمج البرامج المحددة زمنياً الشواغل المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز.
- يجري تشجيع البحوث المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز داخل مؤسسات البحث الوطنية والدولية[٢٩].

استهلال مشاريع نموذجية

٢٧٠. باشرت منظمة العمل الدولية كوسيلة لتطوير ذلك العمل مشروعاً واسع النطاق لإدراج شواغل فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في السياسات والبرامج المتعلقة بعمل الأطفال في أوغندا وزامبيا فضلا عن بلدان أفريقية أخرى تنفذ فيها برامج محددة زمنياً. وفي سياق العمليات الجارية لإعداد برامج العمل في أوغندا وزامبيا، تتمثل الفكرة الأساسية في استحداث نماذج تدخل مجتمعية وتعزيز تعميم الأدوات والتوصيات السياسية والممارسات الحسنة فيما يتعلق بالتصدي لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعمل الأطفال. ويتوقع أيضا، خلال فترة المشاريع التي تدوم ثلاث سنوات، أن تستفيد من نتائج المشروع بلدان أخرى من أفريقيا جنوب الصحراء تتلقى دعما من منظمة العمل الدولية في مجال عمل الأطفال.

٢٧١. ويمكن إيجاد نماذج تدخل إضافية كجزء من استراتيجية إدماج داخل برامج أخرى كمشاريع دعم البرامج المحددة زمنياً في جمهورية تنزانيا المتحدة وجنوب أفريقيا، وبرامج بناء القدرات الخاصة بعدة بلدان من أفريقيا جنوب الصحراء والمركزة في زامبيا، والمشاريع المتعلقة بالاستغلال الجنسي للأطفال لأغراض تجارية وعمل الأطفال في خدمة المنازل في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، والمشاريع الإقليمية لمكافحة الاتجار بالأطفال، ومشاريع الزراعة التجارية في أفريقيا. ويجري أيضا إدراج شواغل فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في المشروع الأمريكي الهندي لمكافحة أسوأ أشكال عمل الأطفال في الهند.

عمالة الشباب

٢٧٢. تحتل عمالة الشباب مكانة بارزة في الأهداف الإنمائية للألفية، بوصفها الغاية ١٦ في إطار الهدف الإنمائي ٨ - ألا وهي "إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية" - وتحث هذه الغاية على التعاون مع البلدان النامية في وضع وتنفيذ استراتيجيات لاستحداث فرص عمل لائق ومنتج للشباب. لذلك تشكل الصلات بين عمل الأطفال وعمالة الشباب مجالاً رئيسياً آخر لتعميم مراعاة شواغل عمل الأطفال.

٢٧٣. وتجسد الصلات بين عمالة الشباب وعمل الأطفال بدورها أهمية اعتماد نهج على مدى الحياة - وذلك بتحديد المراحل الأساسية للحياة التي يكون فيها الناس عرضة للفقر والاستغلال. ولا يمكن تحقيق هدف العمل اللائق إلا بتساوي الفرص المتاحة لجميع الأفراد من الطفولة إلى الشيخوخة. لذلك، لا بد من ضمان ألا يستمر الحرمان والتمييز اللذان يواجههما الفرد في مرحلة من حياته في مراحل لاحقة، وذلك بتزويد البنات والصبيان منذ حداثة سنهم بوسائل الانتقال السلس إلى المراحل التالية من حياتهم ثم الالتحاق

[29] انظر:
B. Rau: *Combating child labour and HIV/AIDS in sub-Saharan Africa: A review of policies, programmes, and projects in South Africa, the United Republic of Tanzania and Zambia to identify good practices,* IPEC Paper No. 1 (Geneva, ILO, 2002).

بسوق العمل في نهاية المطاف. وإذا التحق الأطفال بالعمل بدلاً من الالتحاق بالمدرسة، فسينشأون بقيود أكبر وفرص أقل للحصول على عمل لائق[30].

٢٧٤. ويعيش في العالم اليوم ما يزيد على مليار شاب تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ سنة، ويمثلون ١٨ في المائة من مجموع سكان العالم. ويمثل الشباب والأطفال معا قرابة نصف سكان العالم، ويعيش ٨٥ في المائة من شباب العالم في البلدان النامية.

٢٧٥. وازداد الاهتمام بمشاكل عمل الأطفال وعمالة الشباب بصورة ملحوظة في الأعوام الأخيرة وسرعان ما تراكمت المؤلفات المتعلقة بكل من الموضوعين. ومع ذلك، بذلت جهود قليلة نسبيا لبحث العلاقة بينهما، وخاصة فيما يتعلق بتبعات عمل الأطفال على الاستخدام لاحقاً. وعلى سبيل المثال، لا توجد عملياً أي دراسات تطبيقية بشأن تجارب الشبان والكهول الذين كانوا عمالا أطفالا في سوق العمل.

٢٧٦. وتشمل أهم التساؤلات معرفة ما إذا كان يمكن لعمل الأطفال أن يشكل نذيراً بمشاكل عمالة الشباب. وعلى المستوى الإجمالي، يصعب تأكيد أن وجود عمل الأطفال في حد ذاته يحرم الشباب من بعض فرص العمل التي كانت ستتاح لهم لو أن الأطفال كفوا عن العمل. إذ يزاول الأطفال بالأساس أعمالا غير ماهرة قد لا تستهوي الشباب بصفة خاصة. لكن انتشالهم من سوق العمل سيخفض من عرض اليد العاملة ويمكن بصورة معقولة أن يُنشئ ديناميات تؤدي إلى ظهور تكنولوجيات إنتاج مطورة، ووظائف ماهرة وشبه ماهرة وزيادة إنتاجية العمل وارتفاع الأجور، بما يعود بالنفع على الشباب إلى حد ما.

٢٧٧. وبالنسبة للعمال الأطفال أنفسهم، تزداد الانعكاسات الضارة لعمل الأطفال كلما كبروا. فغالبا ما يفاقم عمل الأطفال مشكلة عمالة الشباب إذ يحول دون تحصيل الأطفال ما يلزم من تعليم ومهارات كي يسعهم التنافس في سوق العمل في سن الشباب البالغين. وأهمية هذا التأثير الكابح مسألة عملية تقل بشأنها القرائن نسبيا.

٢٧٨. ويتعين أيضا ضمان تزويد المنتشلين من عمل الأطفال بالعتاد المناسب لدخول سوق العمل في العمر المناسب. ومن الواضح أنه لا يكفي القضاء على عمل الأطفال دون ضمان بديل يتيح فرصا للتعلم واكتساب المهارات المطلوبة التي تدعم "القابلية للاستخدام" بالنسبة للشباب[31]. وعدم وجود مؤسسات كفيلة بتقديم هذه البدائل هو فعلا أحد أسباب اعتبار عمل الأطفال أحيانا سبيل اكتساب الخبرة والمهارات اللازمة لتحسين آفاق الفرد في سوق العمل. لذلك، يضعف احتمال نجاح الجهود الرامية إلى التخفيف من مشاكل عمل الأطفال وبطالة الشباب وبطالتهم الجزئية إذا عولجت كل مشكلة على حدة.

٢٧٩. ويلمحّ النقاش أعلاه إلى عدة مجالات مواضيعية يقتضي فيها تطوير البحوث تحسين فهم العلاقة بين عمل الأطفال وعمالة الشباب.

٢٨٠. ويتمثل أولها في الإلمام بالطريقة التي قد يفاقم بها عمل الأطفال مشاكل بطالة الشباب وبطالتهم الجزئية. وستوجه البحوث في هذا المجال أيضا استحداث أدوات وبرامج عمل يتعين اختبارها وتحسينها واستنساخها. وتكمن الثغرة الأساسية في نقص البيانات التوجيهية المناسبة التي ستتيح استكشاف الديناميات ذات الصلة استكشافا عمليا. لكن من الممكن تحقيق المزيد بإجراء تحليل ماهر للبيانات الاستقصائية الموجودة، وخاصة في حالة بلدان كالبرازيل.

٢٨١. ثانياً، يشكل التعليم والتدريب القناتين الرئيستين لارتباط عمل الأطفال بعمالة الشباب. وتكتسي جاذبية التعليم والتدريب كبديل لعمل الأطفال أهمية حاسمة بالنسبة لجهود القضاء على عمل الأطفال وإعداد الأطفال لدخول سوق العمل بنجاح عندما يكبرون. والمجالات الثلاثة التي يتعين زيادة العمل فيها هي محو الأمية والتعليم غير الرسمي وتكوين المهارات والتلمذة الصناعية.

٢٨٢. ثالثاً، تندرج المجموعتان المستهدفتان، أي الأطفال والشباب، في فئتين عمريتين متداخلتين[32]. وتنص اتفاقيات منظمة العمل الدولية على أن "الشباب" أو "الأطفال" الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و١٨ سنة أحرار في أن يعملوا ما لم يتعلق الأمر بأسوأ أشكال عمل الأطفال (الرق والأنشطة المحظورة، وما إلى ذلك - أي الأنشطة غير المشروعة عموماً) أو أشكال خطرة أخرى من العمل (كالتعدين والبناء وما إلى ذلك). وستؤدي المبادرات الرامية إلى إزالة الخطر (الأخطار) من بيئة العمل (بأساليب من بينها تكييف التجهيزات أو تقليل ساعات العمل)، أو تيسير انتقال المراهقين من أشكال العمل المحظورة إلى مهن غير خطرة، إلى تحقيق الهدفين معاً، بتحويل العامل الطفل إلى شاب مستخدم.

٢٨٣. رابعاً، ينطوي تواجد عمل الأطفال وبطالة الشباب على سخرية مريرة: فبينما يوجد طلب على بعض أنواع العمل يلبيه أطفال ينبغي ألا يعملوا، يوجد أيضاً عرض من عمل الشباب لا يُستخدم البتة أو لا يُستخدم بما يكفي. وقد

[30] انظر:
ILO: *Starting right: Decent work for young people*, Background paper for the Tripartite Meeting on Youth Employment: The Way Forward, Geneva, 13-15 Oct. 2004, p. 40.

[31] تمثل القابلية للاستخدام - أي الاستثمار في التعليم والتدريب وتحسين نتائج هذه الاستثمارات - أحد "المفاتيح الأربعة"، وربما أهمها في السياق الحالي، كي توصي هيئة رفيعة المستوى في شبكة تشغيل الشباب التابعة للأمين العام للأمم المتحدة بوضعها على رأس أولويات خطط العمل الوطنية بشأن عمالة الشباب. أما المفاتيح الثلاثة الباقية فهي تساوي الفرص بين الشباب والشابات، وتنظيم المشاريع، وخلق العمالة. ومن كل هذه المسائل، تعتبر القابلية للاستخدام مسألة ترتبط مباشرة بمشكلة عمل الأطفال. وتتميز هذه العلاقة بجانبين أساسيين: كيف يقلص عمل الأطفال من قابليتهم للاستخدام عندما يصبحون شبابا؛ وحاجة الأطفال المنتشلين من عمل الأطفال إلى تحسين قابليتهم للاستخدام.

[32] تعرّف الصكوك الدولية عادة مفهومي الطفولة والشباب بالإشارة إلى السن: فالأطفال هم من لم يبلغوا ١٨ سنة بعد والشباب هم من تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٤ سنة.

لا يمكن في بعض الحالات، أن يلبي الشباب العاطلون الطلب على عمل الأطفال. وقد لا يكون في استطاعة الأسر الريفية التي تعوّل على مساعدة أطفالها في الأنشطة الزراعية أو في جلب الماء والحطب أن تلتمس المساعدة من جهات أخرى. والصحيح في المقابل، أنه يمكن من حيث المبدأ أن يقوم الشباب (والبالغون) ببعض الأعمال المنجزة خارج المنزل عوضاً عن الأطفال. وبالفعل، لا مناص من اضطلاع الشباب بهذه الأعمال إذا ألغي عمل الأطفال فعلياً. ومن اللازم استكشاف إمكانات تحسين سير أسواق العمل بغية تحويل اتجاه الطلب على العمل من الأطفال إلى الشباب. والبحوث المفصلة لازمة أيضا لتحديد البدائل الممكنة اقتصاديا - كالتحسينات التكنولوجية والتنظيمية في عملية الإنتاج - للممارسات الحالية القائمة على عمل الأطفال.

٢٨٤. وأنشأ الأمين العام للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٢، في إطار جهوده من أجل الإسهام في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، شبكة تشغيل الشباب، القائمة على شراكة الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية والبنك الدولي بصورة أساسية. وتشمل الأهداف الرئيسية للشبكة مساعدة البلدان في وضع خطط عمل وطنية بشأن عمالة الشباب، كما حث على ذلك قراران للجمعية العامة للأمم المتحدة. وأحرزت العملية تقدما أكبر في "البلدان الرائدة" لشبكة تشغيل الشباب. وتتيح خطط العمل الوطنية فرصة سانحة لإدراج شواغل عمل الأطفال في إطار سياسات لا يكتسي أهمية بالغة فحسب، بل يحظى أيضا بدعم سياسي في بلدان كثيرة وعلى الصعيد الدولي على حد سواء. وفي ألبانيا، مثلا، حيث تقل فرص عمل الشباب وينقاد العديد من الأطفال إلى شكل من أسوأ أشكال عمل الأطفال، بوشر برنامج مشترك للأمم المتحدة لصالح الشباب في شهر نيسان/ أبريل ٢٠٠٥. وتشمل الشراكة منظمة العمل الدولية واليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب المنسق الإقليمي للأمم المتحدة.

٢٨٥. وأخيراً، اعتمدت منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٥ خطة عمل لتعزيز سبل العمل اللائق للشباب بالاستناد إلى دعائم ثلاث هي: تنمية المعرفة والتوعية والمساعدة التقنية. ودعت الخطة إلى تحسين الاعتماد على تجارب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال[٣٣].

[33] قرار بشأن عمالة الشباب، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٣، ٢٠٠٥، الفقرتان ٤٢ و٤٤.

عمل الأطفال ومستقبل أفريقيا

أفريقيا في خطر

٢٨٦. رأينا في ما تقدم أن نسبة الأطفال المنخرطين في أنشطة اقتصادية في أفريقيا جنوب الصحراء هي الأعلى حاليا مقارنة ببقية المناطق وتبلغ ٢٦ في المائة.

٢٨٧. ومن السهل تحديد الأسباب. إذ يعاني نحو سدس سكان أفريقيا جنوب الصحراء من فقر مزمن، وقد تفاقم هذا الفقر- ومن المتوقع أن يرتفع عدد الفقراء من ٣١٥ مليونا في عام ١٩٩٩ إلى ٤٠٤ ملايين بحلول عام ٢٠١٥. وأفريقيا هي القارة الوحيدة التي تزداد فيها نسبة الفقراء. وبذلك تكون أفريقيا أبعد ما يكون عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٢٨٨. غير أن بلدان المنطقة وعددها ٤٨ مختلفة عن بعضها، وتوجد بقع من النور. ففي عام ٢٠٠٣، حقق ٢٤ بلدا في أفريقيا جنوب الصحراء نسب نمو لا تقل عن ٥ في المائة. وفي مجال التعليم، ثمة ما يبعث على التفاؤل نظرا لزيادة التسجيل في المدارس بنسبة ٣٨ في المائة بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠٠. وفي أوغندا وملاوي وموريتانيا، تضاعفت حالات التسجيل في المدارس بين عامي ١٩٩٥ و٢٠٠٠. لكن ٤٧ مليون طفل أفريقي ما زالوا خارج المدرسة، ولا يكمل التعليم الابتدائي سوى ثلث المسجلين فيه.

٢٨٩. ويفاقم نمو السكان الهائل مشكلة تسجيل جميع الأطفال في المدارس وإبقائهم بعيدا عن عمل الأطفال[٣٤]. ونما سكان أفريقيا جنوب الصحراء بنسبة مهولة بلغت ٨٠ في المائة بين عامي ١٩٨٠ و٢٠٠٢. وتعني نسبة نمو أفريقيا أن عدد السكان يتضاعف كل ربع قرن. ومعظم السكان من الشباب، إذ لم يبلغ ٤٤ في المائة من السكان سن ١٥ عاما بعد.

٢٩٠. وينبغي أن تضاف إلى هذا المشهد صورة أبشع وباء في التاريخ. إذ تضم أفريقيا سبع سكان العالم ولكنها تضم أيضا ثلثي المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز. ومن مخلفات الجائحة وجود ٤٣ مليون يتيم في أفريقيا في عام ٢٠٠٣. وسيبلغ عددهم ٥٠ مليونا بحلول عام ٢٠١٠. وتبعات ذلك على عمل الأطفال مفجعة.

فرصة لأفريقيا

٢٩١. لكل أزمة حل. وبين عبء الماضي وآمال المستقبل في أفريقيا، شهد عام ٢٠٠٥[٣٥] حركة دولية منقطعة النظير بغية إبراز محنة القارة وجعلها محط اهتمام العالم. وكان عام ٢٠٠٥ في نظر الوكالات الدولية والحكومات ونقابات العمال والمنظمات غير الحكومية والمجموعات الكنسية والمشاهير بمثابة فجر جديد - لما شهده من تغير مرحلي على السواء في الأطر السياسية ومستويات المعونة.

٢٩٢. وركز هذا الاهتمام على اجتماع بلدان مجموعة الثمانية المعقود في غلينيغلز في شهر تموز/ يوليه ٢٠٠٥ لمناقشة توصيات لجنة رئيس الوزراء "بلير" المعنية بأفريقيا. وتناولت اللجنة طائفة واسعة من المواضيع في تقريرها المكون من ٤٥٠ صفحة، الذي أبرز التحديات التي تواجه أفريقيا وقدم في الوقت ذاته توصيات بشأن طريقة دعم التغيرات اللازمة للحد من الفقر. غير أن هذا التقرير لم يتضمن أي إشارة تذكر إلى عمل الأطفال، رغم أن توجيهاته تتوافق واعتماد نهج شامل إزاء عمل الأطفال[٣٦].

تحديد مداخل في إطار متابعة مؤتمر قمة بلدان مجموعة الثمانية

٢٩٣. سيكون من المناسب، في إطار متابعة التقرير، دراسة الانعكاسات المحتملة لجدول الأعمال المعتمد في مؤتمر قمة بلدان مجموعة الثمانية في شهر تموز/ يوليه ٢٠٠٥ على الإجراءات المتعلقة بعمل الأطفال في القارة[٣٧]. وستخدم هذه الدراسة غرضين هامين. فستشكل أولا خطوة أولى نحو إدراج عمل الأطفال صراحة في برنامج عمل اللجنة المعنية ببرنامج العمل من أجل أفريقيا. وستساعد ثانياً في إنشاء سابقة تتعلق بتقييم تأثير مبادرات سياسية كبيرة أخرى على عمل الأطفال.

٢٩٤. وثمة عدد من المداخل الممكنة لإدراج عمل الأطفال في موقع استراتيجي في متابعة جدول أعمال مجموعة الثمانية المتفق عليه. وبادئ ذي بدء، لا شك في أن أفريقيا ستبقى محط اهتمام مجموعة الثمانية باعتبارها القارة الوحيدة التي لا تزال بعيدة عن تحقيق أي هدف من الأهداف الإنمائية للألفية. ولا بد من اتخاذ مجموعة من إجراءات يدعم بعضها بعضا ستكون بمثابة نقطة انطلاق نحو تحقيق نمو مستدام بذاته. ويتمثل جزء مهم من هذه الاستراتيجية في الاستثمار في التعليم على نحو يكفل وصول جميع الأطفال إلى التعليم المجاني والإجباري الجيد وبقاءهم فيه حتى إتمامه. وسيعني بلوغ هذا الهدف لأفريقيا بحلول عام ٢٠١٥، كما عُرض في الجزء الثاني من التقرير، التصدي لعمل الأطفال كعقبة كأداء أمام هدف توفير التعليم للجميع. كذلك، يقتضي تحقيق هدف جيل في مأمن من الإيدز في

[34] لم تحظ العلاقة بين عمل الأطفال ونمو السكان على العموم باهتمام كاف.

[35] من المهم أيضا في هذا السياق التذكير بمؤتمر القمة الاستثنائي بشأن العمالة والتخفيف من حدة الفقر في أفريقيا، المعقود في واغادوغو في ٢٠٠٤.

[36] انظر:
Commission for Africa: *Our common interest: Report of the Commission for Africa* (London, 2005).

[37] انظر: *The Gleneagles Communiqué*, July 2005.

أفريقيا الاعتراف بالترابط بين الجائحة وعمل الأطفال. ويعترف التقرير بأن الزراعة هي أهم قطاع اقتصادي بالنسبة للسواد الأعظم من الأفارقة، إلا أن دعم مجموعة شاملة من الإجراءات الرامية إلى زيادة الإنتاجية الزراعية يجب أن يشمل القضاء على عمل الأطفال. وينبغي ربط ذلك بدعم الأسواق الناشئة لبضائع التجارة العادلة وبمحادثات التجارة العالمية في إطار جولة الدوحة المزمع عقدها في عام ٢٠٠٦. وأخيرا، يتيح دعم عمالة الشباب، بما في ذلك التدريب المهني المتصل بمتطلبات سوق العمل، مدخلا آخر لشواغل عمل الأطفال.

٢٩٥. ومما لاشك فيه أن البيئة السياسية تشجع اليوم أكثر على اتخاذ إجراءات فعالة ضد عمل الأطفال في أفريقيا. وكما رأينا في الجزء الأول، صدقت الغالبية الساحقة للبلدان الأفريقية على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢. وفي إطار الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران، وافق ٢٤ بلدا أفريقيا حتى اليوم على أن يخضع التقدم المحرز فيه لاستعراض الأقران. ويعتبر كل من الاتحاد الإفريقي والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا إطارين إيجابيين لتعزيز الحد من الفقر وحقوق الإنسان[٣٨]. وتشكل كل هذه التطورات فرصة للتصدي للأسباب الكامنة وراء مشاكل عمل الأطفال في أفريقيا.

دور البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال

٢٩٦. تشمل التحديات البرمجية التي يواجهها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، نقص الوعي بمشكلة عمل الأطفال على جميع المستويات، من الأسرة إلى صناع القرار؛ وعدم وجود بدائل إنمائية حقيقية لعمل الأطفال، ولا سيما البدائل التربوية والمهنية؛ ومراعاة الظروف الخاصة ذات الطبيعة الخطرة مثل فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والأزمات الغذائية والممارسات التقليدية المشجعة لعمل الأطفال؛ وافتقار الشركاء إلى قدرات التنفيذ الكافية، مما يؤدي إلى حصول تأخير في التنفيذ ويتسبب في مشاكل إدارية.

٢٩٧. ويعد تطور استراتيجية البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال جزءا من الاستجابة لزيادة الطلب على خدماته، إذ يسعى المزيد من البلدان إلى الوفاء بالتزاماته بموجب الاتفاقيتين المتعلقتين بعمل الأطفال. ومن المتوقع أن يستمر هذا النهج في السنوات القادمة وأن يشتد بالفعل في حالة الدول الأفريقية الأعضاء. ويثير هذا التوقع مسألة كيفية تعزيز الاستراتيجية الحالية للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بغية زيادة فعالية الإجراءات وزيادة التأثير. ولا تكمن الميزة النسبية للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في حجم الموارد التي يستطيع تقديمها لتجاوز المشكلة فحسب وإنما أيضا في قوة رسالته وهيكله الثلاثي والشراكات الأخرى. ولا يتمثل أصدق مقياس لفعالية البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في عدد الأطفال الذين تشملهم تدخلاته المباشرة بقدر ما يتمثل في نطاق وتأثير جهود التوعية؛ ولا في حجم الموارد التي استطاع تعبئتها بنفسه بقدر ما يتجلى في قدرة تأثيره من أجل تخصيص المزيد من الموارد على الصعيد الوطني والدولي بما قد يساهم بقدر أكبر في تحقيق هدف القضاء على عمل الأطفال. ولكي تكون هذه الرسالة صادقة وقوية، يجب ألا يدعمها مبدأ العدالة الاجتماعية الأخلاقي فحسب وإنما أيضا قاعدة معارف عتيدة وسريعة النمو تتعلق بعمل الأطفال، والقدرة على أداء دور تيسيري وإسداء المشورة السياسية وإقامة شراكات أقوى.

٢٩٨. وبناء عليه، ينبغي بقوة تعزيز عدة مجالات في عمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في أفريقيا، من بينها:

- *قاعدة معارف بشأن عمل الأطفال*. تعتبر البيانات الإحصائية والتحليلات العميقة والأدوات التطبيقية ضرورية للمساعدة في صياغة السياسات ورصد التقدم على مر الزمن. وقد كانت إحدى الدعائم الأساسية قيد الإرساء خلال السنوات القليلة الماضية، أقله بواسطة تجميع قدر هائل من البيانات الاستقصائية بشأن عمل الأطفال. ويفوق عدد الدراسات الاستقصائية الوطنية وحدها اليوم ٦٠ دراسة، تغطي ٤٠ منها البلدان النامية، وتجرى في أغلب الحالات بدعم من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، واليونيسيف والبنك الدولي. وتشكل مصدراً ثرياً مميزاً للبيانات الأساسية المستخدمة لأغراض التحليل لكن استغلالها ما زال محدوداً حتى الساعة. وتعتبر الحاجة إلى وضع مؤشرات بسيطة تتعلق بعمل الأطفال والمتغيرات المرتبطة به لأغراض الرصد في سياق أطر من قبيل ورقة استراتيجية الحد من الفقر، أمراً بالغ الأهمية. ولا بد من بذل جهد كبير لسد الثغرات المعرفية عن طريق تكثيف التعاون مع مؤسسات وشبكات البحث في أفريقيا، لاسيما وحدات البحث التابعة للشركاء الاجتماعيين. ولهذا الغرض، لا بد للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال من أن يعزز قدراته البحثية السياسية وشراكاته تعزيزاً كبيراً إذا أريد للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال أن يصبح مركز الامتياز الدولي الأول للمعرفة والمشورة السياسية في مجال عمل الأطفال، ومصدراً دينامياً لدعم توسيع القدرات البحثية في أفريقيا.
- *السياسات الوطنية بشأن عمل الأطفال*. يتضمن الإجراء الشامل لمكافحة عمل الأطفال طائفة واسعة من السياسات والبرامج والمشاريع، ومن ثم أصحاب مصالح كثيرين من القطاعين العام والخاص. ويشكل هذا الأمر تحديا كبيرا من حيث صياغة السياسات والتنسيق الناجع بين فعاليات مختلفة. ولو وجدت بالفعل سياسات وبرامج عمل وطنية شاملة بشأن عمل الأطفال لساعد ذلك كثيرا في مكافحة عمل الأطفال. لكن للأسف، لم تضع أطرا سياسية من هذا القبيل حتى الآن سوى بلدان قليلة في أفريقيا، وإن كان العديد منها يسير

[38] انظر أيضاً الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب وبروتوكولاته.

في هذا الاتجاه. وسيتمثل أحد المكونات الأساسية في تحديد دور مختلف الفعاليات النشطة وضمان التزامها بأداء الدور المنوط بكل منها. وقد تتمثل إحدى المبادرات الممكنة في هذا المجال في برنامج إقليمي لتجميع الخبرات المكتسبة في صياغة وتنفيذ سياسات بشأن عمل الأطفال وبلورة العبر المستخلصة لنشرها على نطاق واسع، والتدريب، وما إلى ذلك. وستؤدي مؤسسات الأبحاث في أفريقيا دوراً رائداً في مثل هذه المبادرات.

- *تعميم مراعاة شواغل عمل الأطفال*. ينبغي أن تركز إجراءات البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في المستقبل على تعزيز تعميم مراعاة شواغل عمل الأطفال على استراتيجيات التنمية والحد من الفقر، ولا سيما في ورقات استراتيجيات الحد من الفقر، والسياسات القطاعية مثل التعليم والزراعة والتنمية الريفية. ويتضمن ذلك سلسلة أنشطة في مجالات تحسين قاعدة المعارف والتوعية وبناء القدرات وصياغة السياسات وتنسيقها. وتؤدي البرامج المحددة زمنياً دوراً متزايد الأهمية في تدعيم هذا الاتجاه لكنها لا تغطي سوى حفنة من البلدان. وكما ذكر آنفا، يتمثل التحدي الذي يواجهه البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في إيجاد سبل للوصول إلى عدد أكبر من الهيئات المكونة الملتزمة بالقدر ذاته بالقضاء على عمل الأطفال لكنها في حاجة إلى الدعم. ويستدعي ذلك طرائق ابتكارية أخرى غير التدخل المباشر والبرامج المحددة زمنياً من أجل تقديم المساعدة الاستراتيجية في سياق جهود التعميم. وتشمل هذه الطرائق إنشاء شبكات موسّعة جداً لأصحاب المصالح المعنيين بعمل الأطفال، وتعبئة الموارد من أجل توفير خدمات المشورة السياسية والتدريب، وزيادة التعاون مع منظمات دولية أخرى مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، لا على الصعيد القطري فحسب بل على مستوى المقرات الرئيسية أيضاً.

- *التعليم وعمل الأطفال*. يعتبر التعليم الابتدائي الشامل هدفا مهما في حد ذاته ودعامة أساسية لاستراتيجية ترمي إلى القضاء على عمل الأطفال. لكن العائق الرئيسي يتمثل عموما في نقص الموارد، وخصوصا في أقل البلدان نموا. وتشير القرائن على ما يبدو إلى أنه خيار قابل للتطبيق تماما، حتى في سياق أقل البلدان نموا في أفريقيا، كما بينت دراسة مشتركة بين منظمة العمل الدولية والأونكتاد[39]. وبحث من هذا القبيل يمكن أن يكون مثمرا من ناحية التوعية، كما تجلى مؤخرا في دراسة أنجزها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بعنوان *الاستثمار في كل طفل*[40]. وستكثف الأنشطة الجارية في مجال عمل الأطفال والتعليم في مجالات أخرى أيضا، لا سيما التوعية قصد إدراج الأطفال العمال والأطفال المعرضين للخطر ضمن أولويات مبادرة توفير التعليم للجميع، وتحسين نوعية التعليم وتطوير المهارات والتعليم الانتقالي. ويتمثل أحد المجالات الواعدة بصفة خاصة لتعميم مراعاة شواغل عمل الأطفال في برامج التغذية المدرسية التي تتكاثر في أفريقيا.

- *القدرة على اتخاذ إجراءات*. تشكل محدودية القدرات عائقا كبيرا أمام صياغة وتنفيذ السياسات والبرامج المناهضة لعمل الأطفال على حد السواء. وقد تكون الجوانب التقنية والتنظيمية هي الحلقة الأضعف. ولا بد من تدعيمها، خاصة بالنسبة إلى الشركاء الاجتماعيين، بمن فيهم الحكومات على اختلاف مستوياتها، وأصحاب المصالح الرئيسيين الآخرين. إلا أن من اللازم استحداث سبل لزيادة توسيع دور بناء القدرات الذي يؤديه البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في أفريقيا.

[39] انظر:
ILO/UNCTAD: *The Minimum Income for School Attendance (MISA) Initiative*, op. cit.

[40] انظر:
IPEC: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour* (Geneva, ILO, 2004).

تعزيز الحركة العالمية

دعامة أساسية للعمل

٢٩٩. جاء القدر الأكبر من الضغط قصد القضاء على عمل الأطفال ولاسيما أسوأ أشكاله، من المجتمع الدولي وليس من مصادر محلية[٤١]. وكشف التقرير العالمي الأول عن الموضوع عن ظهور حركة عالمية غيرت المشهد تغييرا جذريا من حيث الاعتراف بمشكلة عمل الأطفال بعد عقود من الإنكار المتفشي. وبدأت هذه الحركة العالمية المتنامية نشاطها منذ عقد من الزمن، عندما ردت طائفة من المجموعات التي تمثل حركة العمل ومجتمع حقوق الإنسان الأوسع على العولمة غير العادلة على نحو جعل عمل الأطفال يتبوأ صدارة جدول الأعمال الدولي وصب عليه اهتماما غير مسبوق.

٣٠٠. ويمثل تعزيز قيام حركة عالمية إحدى الخطط الرئيسية لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن القضاء على عمل الأطفال. وبالفعل، تؤكد خبرة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على مدى الأعوام أن الإجراءات المحلية والوطنية تحتاج إلى تعزيز ودعم من قبل فعاليات عالمية بارزة كالمؤسسات المالية الدولية. وباختصار، كان يمكن تحقيق المزيد لو أن الأدوات التي وضعها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال كانت جزءاً من عملية سياسية واعية رامية إلى فسح المجال للفقراء كي يأخذوا بزمام أمورهم. وفي هذا السياق، يمكن لنقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل الإسهام عن طريق الحوار الاجتماعي في بناء التضامن والالتزام على المستويين الوطني والمحلي. وإجمالا، لم تحظ الحركة العالمية إلا باهتمام قليل بالمقارنة باستحداث الأدوات التقنية.

تعريف الحركة العالمية

٣٠١. عرفت الحركة العالمية تعريفا واضحا ودرست على نحو منهجي في تقرير طلبه البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. وفي هذا التقرير، تعرّف الحركة العالمية بأنها مجموعة مفككة من الأفراد والمجموعات والمنظمات والحكومات تركز على القضاء على عمل الأطفال وتلتزم به[٤٢]. إلا أن مفهوم الحركة العالمية أصبح يشير إلى حركة دولية توفر بيئة ملائمة للعمل على المستوى الوطني والمحلي[٤٣].

مجموعة متنامية من الفعاليات العالمية

٣٠٢. اتسمت الحركة العالمية على مدى العقد الأخير بتنوع الفعاليات على نحو متنام. وتحتضن منظمة العمل الدولية الحركة العالمية. وقد تزايد نشاط منظمات أخرى داخل منظومة الأمم المتحدة وبخاصة اليونيسيف واليونسكو ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي. وقدمت وكالات ثنائية بارزة موارد ودعما سياسيا لضمان ترويج قضية عمل الأطفال على الصعيد الدولي وتشجيع المزيد من التعاون بين الوكالات. وكمّلت هذه الحركة بنشاط المجتمع المدني الذي اتخذ أشكالا جديدة كحركات المستهلكين ومحاولات تعبئة الأطفال العاملين أنفسهم. واستجابت وسائط الإعلام والأوساط الأكاديمية لبروز قضية عمل الأطفال على الصعيد الدولي وساعدت على تدعيمها.

٣٠٣. وشكل اعتماد الاتفاقية رقم ١٨٢ في عام ١٩٩٩ نقطة تحول في الحركة العالمية. وأعطت الاتفاقية الجديدة حيوية للمنظمة وقوة دافعة إلى الاتفاق بشأن أولويات واضحة داخل حركة عالمية تعددية متنامية. وكانت منظمة العمل الدولية - بفضل معاييرها وبحوثها والدعم التقني الذي يقدمه البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال - في طليعة الحركة العالمية.

أصحاب العمل

٣٠٤. في سياق الحديث عن الشركاء المباشرين لمنظمة العمل الدولية، تقوم منظمات أصحاب العمل على هيكل تمثيل متكامل عموديا يتيح للمنشآت التواصل فيما بينها من المستوى المحلي إلى المستوى العالمي. ويتيح ذلك موردا مهما للحركة العالمية. وخلال التسعينات، ازداد وعي منظمات أصحاب العمل بأهمية إسهامها في محاربة عمل الأطفال. وفي قرار صادر في عام ١٩٩٦، ناشدت الجمعية العامة للمنظمة الدولية لأصحاب العمل جميع أعضائها أن ينهضوا بالتوعية فيما يتعلق بالتكاليف البشرية والاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن عمل الأطفال وأن يضعوا سياسات وخطط عمل قصد المساهمة في الحملة الدولية.

٣٠٥. وفي أعقاب هذا القرار، أصدرت المنظمة الدولية لأصحاب العمل في عام ٢٠٠١ كتيبا موجها لأصحاب العمل بشأن عمل الأطفال، وأعادت في شهر نيسان/ أبريل ٢٠٠٥ تأكيد التزامها بالتصدي لعمل الأطفال باعتماد ورقة موقف جديدة بشأن المسألة[٤٤]. وتوخت الورقة تقديم أجوبة ممكنة

[41] منظمة العمل الدولية/الاتحاد البرلماني الدولي: المرجع السالف الذكر، جنيف، ٢٠٠٢، الصفحة ٥٩.

[42] انظر:
IPEC: *The worldwide movement against child labour: Progress made and future action* (forthcoming).

[43] تمثل أحد الأهداف الواردة في الوثيقة البرنامجية الأولى للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، في تشجيع حركة عالمية لمكافحة عمل الأطفال بغية إيجاد مناخ دولي مؤات لاتخاذ الإجراءات بالنيابة عن الأطفال العاملين.

[44] انظر:
IOE: *Employers' handbook on child labour: A guide for taking action* (Geneva, 2001) and idem: *Challenges in addressing child labour: An IOE approach* (Geneva, 2005).

الإطار ٣-٦

الشراكات العالمية

توجد براهين كافية على أن الشراكات والتحالفات الاستراتيجية التي يقيمها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال أثرت تأثيرا كبيرا على الحركة العالمية.

ونجح البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في استقطاب عدد كبير من الشراكات الخارجية - من منظمات تعبئة الأطفال العاملين (المسيرة العالمية)، إلى وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة واليونيسف واليونسكو ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، والمؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي)، ومصارف التنمية الإقليمية (مصرف التنمية الآسيوي)، والبرامج متعددة الأطراف التي تحظى برعاية مشتركة (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)، ومنظمات أخرى متعددة الأطراف (المفوضية الأوروبية والمنظمة الدولية للهجرة ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)، ومنظمات دولية غير حكومية (كالجمعية الدولية لمكافحة الرق والحملة العالمية من أجل التعليم) ومجموعات بحثية وفنية والاتحاد البرلماني الدولي ومبادرات أصحاب المصالح المتعددين (صناعة الملابس، وإنتاج اللوازم الرياضية، وزراعة التبغ، ومبادرة الكاكاو الدولية).

لكن هذا النهج الواسع لقيام الشراكات العالمية أدى إلى ظهور العديد من المشاكل. فالشراكات ليست غاية في حد ذاتها ولا بد من تقييمها على أساس ما تقدمه. ويختلف العديد من شركاء البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في نظرتهم إلى عمل الأطفال. وتكاليف العمليات والصيانة مرتفعة لا محالة ويصعب تأمينها على المدى البعيد. ويخلص التقرير التقييمي[1] إلى أن البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في حاجة إلى اتباع نهج أكثر تركيزا يقوم على معايير استراتيجية، وإلى إيجاد "حَمَلة لواء" آخرين لنقل رسالة عمل الأطفال في محافل السياسة الدولية التي تضعف فيها مكانة منظمة العمل الدولية أو تنعدم. وعلى سبيل المثال، مازال الطريق طويلا قبل تسجيل، ناهيك من إدراج، عمل الأطفال ضمن الأطر العالمية الناشئة كالأهداف الإنمائية للألفية وعملية إصلاح الأمم المتحدة.

انظر: ILO: *Evaluation of the InFocus Programme on the Elimination of Child Labour* (Geneva, 2004).

للأسئلة الصعبة والمهمة التي يمكن أن يواجهها قطاع الأعمال في سياق التزامه بالتصدي لمشكلة عمل الأطفال. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في وجود القدر الأكبر من عمل الأطفال في الاقتصاد غير المنظم. وفي هذا السياق، يمكن أن تقيم منظمات أصحاب العمل شراكات مع نقابات العمال والمنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية. وتعيد ورقة الموقف التأكيد على أن الدور السليم لقطاع الأعمال، يتمثل في تشجيع واستخدام وتدعيم تطبيق القوانين والسياسات ذات الصلة والعمل في إطار الخطط الإنمائية الوطنية.

٣٠٦. وقصد إتاحة أداة أكثر عملية لأصحاب العمل، وضعت المنظمة الدولية لأصحاب العمل هذا العام بمعية مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل، في إطار اتفاق مع النرويج، أداة خاصة بأصحاب العمل بشأن القضاء على عمل الأطفال. وتقدم المجوعة أمثلة عملية لقطاع الأعمال بشأن كيفية التعامل مع عمل الأطفال، فضلا عن تحديد التحديات والاعتبارات التي يتعين على قطاع الأعمال وضعها في الحسبان لدى معالجة عمل الأطفال في أماكن عمله أو سلاسل التوريد لديه. وتتيح ورقة الموقف ومجموعة الأدوات الجديدة للمنظمة الدولية لأصحاب العمل أساسا لتجديد التزامها بالقضاء على عمل الأطفال.

المسؤولية الاجتماعية للشركات

٣٠٧. خلال التسعينات، تعرضت دوائر أعمال كبيرة للضغط قصد حملها على زيادة الاهتمام بتأثير أنشطتها على البيئة وحقوق الإنسان لعمالها وغيرهم من الفئات المتأثرة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بأنشطتها. وشكلت حركة المسؤولية الاجتماعية للشركات استجابة من أصحاب العمل لبواعث القلق هذه، بطرق تفوق في أحيان كثيرة المتطلبات القانونية التي يخضعون لها بأي حال من الأحوال. وفي نهاية العقد، أصبحت المسؤولية الاجتماعية صناعة قائمة بذاتها، تسدي المشورة للشركات لا سيما في ما يتعلق بسلاسل التوريد لديها.

٣٠٨. واتجه الاهتمام في التسعينات نحو اضطلاع الشركات بتنظيمها الذاتي واعتماد مدونات طوعية لقواعد السلوك تتركز في قطاعات بعينها كالملابس واللوازم الرياضية والأحذية واللعب والمنتجات الزراعية والتعدين وما إلى ذلك. وشاركت فعاليات اجتماعية رئيسية أخرى كالنقابات والمنظمات غير الحكومية في الضغط على الشركات بهدف ضمان التثبت من نوعية المنتجات في إطار عملية لمراقبة النوعية. وأيدت الأمم المتحدة ذاتها هذا الاتجاه بمباشرة مبادرة الأمين العام الطوعية المعنونة - الميثاق

الإطار ٣-٧

أوغندا: أصحاب العمل يتصدون لعمل الأطفال في قطاع الزراعة

شارك اتحاد أصحاب العمل الأوغندي بنشاط في مكافحة عمل الأطفال منذ عام ٢٠٠١. وقد بدأ بقطاع الشاي عن طريق مشروع مع مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل تموله الحكومة النرويجية. وتولى الاتحاد في هذا المشروع تنظيم حلقات عمل للتوعية والتدريب لفائدة ١٦٠ من كبار المديرين و٤٩٥ من أواسط المديرين في مزارع الشاي الموجودة في البلد. كما وضعت أدوات للتدريب والتوعية وجرى تدريب ٦٦٠ موظف تعويض لإنجاز العمل في المجتمعات المحلية عند انتهاء المشروع.

كما نفّذ الاتحاد بمعيّة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مشاريع في قطاعي الأرز والسكر، أسفرت عن إنشاء لجان لرصد عمل الأطفال في المجتمعات المحلية، واعتماد أنظمة داخلية بشأن عمل الأطفال في مخططات الأرز، وانتشال ٤١٨ طفلا استفادوا من الدعم في المدرسة بفضل مشاريع مدرة للدخل هناك، وإدراج بنود بشأن عمل الأطفال في اتفاقات المفاوضة الجماعية مع العمال في قطاع السكر.

ويدير الاتحاد حاليا مع مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل مشروعا متعلقا بعمل الأطفال في قطاع البن. ويموّل هذا البرنامج الذي أطلق في عام ٢٠٠٤ بدوره بموجب الاتفاق النرويجي. وأجريت دراسة استقصائية كشفت عن الانتشار الكبير لعمل الأطفال وظروف العمل الخطرة بين صغار المالكين والمزارعين في قطاع البن. وقد اعتبر الفقر السبب الرئيسي في عمل الأطفال، ويتفاقم الوضع بسبب وباء فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعدد اليتامى الكبير. واتخذت إجراءات لمساعدة صغار المزارعين والتوعية بعواقب عمل الأطفال الخطر. وجرى تدريب موظفي التعويض المجتمعيين واستُحدثت أدوات للتدريب والإعلام.

وأثار عمل الاتحاد في قطاع البن اهتمام كبار منتجي البن وأدى إلى انضمام أعضاء جدد في القطاع المنظم إلى الاتحاد.

وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٤، وقع الاتحاد بياناً مشتركاً مع المنظمة الوطنية لنقابات العمال والاتحاد الوطني لعمال المزارع الكبرى والقطاع الزراعي في أوغندا، اتفق فيه على مكافحة عمل الأطفال في القطاع الزراعي وإنشاء برامج مشتركة. وفي أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥ نظم اتحاد أصحاب العمل الأوغندي والمنظمة الوطنية لنقابات العمال حلقة عمل مشتركة بدعم من منظمة العمل الدولية، واتفقا على استهداف قطاع صيد الأسماك تحديدا، حيث يوجد قدر كبير من العمل الخطر.

المصدر: اتحاد أصحاب العمل الأوغندي.

العالمي[٤٥]- في عام ١٩٩٩. وفي شهر أيار/ مايو ٢٠٠٥، كان الميثاق العالمي قد شمل ما يزيد على ٢٠٠٠ شركة وأصحاب مصالح آخرين، وازدادت مشاركة البلدان النامية، بما فيها البرازيل والصين والهند.

٣٠٩. وأدت منظمات أصحاب العمال دورا أساسيا في إقامة تحالفات قطاعية في السنوات الأربع الأخيرة وخاصة في إطار متابعة الاتفاقات المبرمة مع قطاع اللوازم الرياضية، بمشاركة الاتحاد الدولي لكرة القدم. وتبلورت بعض هذه المبادرات في شكل مؤسسات، كتلك المعنية بالتبغ والكاكاو، يجتمع في كنفها الشركاء الاجتماعيون في سبيل تطهير القطاعات من عمل الأطفال.

بناء قدرات منظمات أصحاب العمل: التركيز على الزراعة

٣١٠. نُظمت في مركز التدريب الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية (مركز تورينو) في أيار/ مايو ٢٠٠٣ حلقة عمل أقاليمية بشأن عمل الأطفال ودور أصحاب العمل. وشارك في حلقة العمل هذه ممثلون لما يعادل ١٥ منظمة وطنية من منظمات أصحاب العمل بغية وضع استراتيجيات وخطط محددة تهدف إلى محاربة عمل الأطفال. ومن أهم التوصيات المنبثقة عن حلقة العمل ضرورة إعطاء الأولية لمحاربة أسوأ أشكال عمل الأطفال في القطاع الزراعي التجاري، بما أن عددا كبيرا من الأعضاء ينتمون إلى هذا القطاع، وأن أكبر نسبة من مزاولة الأطفال للأعمال الخطرة تسجل فيه أيضا.

٣١١. وباشر مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل في إطار الاتفاق النرويجي برنامجا بشأن بناء قدرات منظمات أصحاب العمل في مجال عمل الأطفال في القطاع الزراعي التجاري. ويُنفذ البرنامج حاليا في ثمانية بلدان، هي إثيوبيا وأذربيجان وأوغندا وزمبابوي وغانا وملاوي ومولدوفا. وجرت في البعض من هذه البلدان نقاشات مع صندوق إنقاذ الطفولة واليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي قصد استكشاف ميادين التعاون الممكنة. ولتشجيع إقامة المزيد من الشبكات وتبادل الخبرات، نظم اتحاد منظمات أصحاب العمل في أوغندا في شهر تموز/ يوليه ٢٠٠٤ زيارة دراسية شارك فيه ممثلون لمنظمات لأصحاب العمل في إثيوبيا وغانا. كما نُظمت حلقتا عمل أقاليميتان بشأن بناء القدرات وتقاسم المعلومات، إحداهما في تشرين الثاني/

[45] يطلب الميثاق العالمي من الشركات المشاركة "أن تقوم في نطاق نفوذها، باعتماد ودعم وسن طائفة من القيم الجوهرية في مجالات حقوق الإنسان ومعايير العمل والبيئة ومكافحة الفساد".

الإطار ٣-٨

الصين: منظمة أصحاب العمل في مقاطعة يونان تهتم بمكافحة الاتجار

قامت رابطة الاقتصاد الخاصة في مدينة كانمينغ، بدعم من مشروع الميكونغ دون الإقليمي التابع للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال والرامي إلى مكافحة الاتجار بالأطفال والنساء، بتعبئة القطاع الخاص في إطار الجهود التي تبذلها. ويتمثل الهدف من ذلك في تنمية قدرات منظمات أصحاب العمل لاتخاذ إجراءات لمكافحة الاتجار واستغلال اليد العاملة. ومنذ بداية عام ٢٠٠٥، قدم التدريب إلى قادة مختارين من ممثلي أصحاب العمال ونحو ٨٠٠ من ممثلي أصحاب العمل. وعلاوة على ذلك، أعدت الرابطة كتيبا لأصحاب العمل بشأن الاتجار واستغلال اليد العاملة ومسائل نوع الجنس، واعتمدت خطة عمل لمكافحة الاتجار.

وقام ٧٤ من أصحاب العمل النافذين في مدينة كانمينغ، توخياً لتعزيز زخم إجراءاتهم، بتحرير وتوقيع ونشر رسائل تناشد المديرين في القطاع الخاص بإجراء رصد ذاتي والامتثال لقانون العمل واتخاذ إجراءات ضد التمييز على أساس نوع الجنس والمساهمة في الجهود الرامية لمكافحة الاتجار. إضافة إلى ذلك، نظمت الرابطة حملة توعية في الشوارع.

المصدر: IPEC: *IPEC action against child labour 2004-2005: Progress and future priorities* (Geneva, ILO, 2005), box 3.

نوفمبر ٢٠٠٤ في مركز تورينو والثانية في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٥ في أوغندا، وشارك فيهما ممثلون لمنظمات أصحاب العمل من ١٢ بلداً مختلفاً.

٣١٢. وفي الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، قامت منظمات لأصحاب العمل بدراسات استقصائية بشأن عمل الأطفال في كل من أذربيجان ومالي (قطاع القطن) وإثيوبيا (مزارع البن والشاي) وغانا (مزارع زيت النخيل والمطاط) وملاوي (قطاع الشاي) وجمهورية مولدوفا (قطاع البستنة) وأوغندا (قطاع البن) وزمبابوي (قطاع الشاي). ومن النشاطات الرئيسية للبرنامج تم إعداد برامج للتوعية والتدريب ووضع مواد للتدريب والتوعية. وفي جميع البلدان التي شملها البرنامج، جمعت أنشطة التدريب والتوعية الوطنية منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وأصحاب مصالح آخرين.

٣١٣. ويشكل التعاون مع منظمات أصحاب العمل من أجل القضاء على عمل الأطفال استراتيجية صائبة للغاية بما أن باستطاعة هذه المنظمات أن تساهم بقدر كبير في التأثير على الشركات الأعضاء فيها لضمان خلو مقارّها من عمل الأطفال. كما يمكنها حث الشركات الأعضاء على المضي قدما باتخاذ تدابير لضمان عدم لجوء موّرديها والمتعاقدين معها في الاقتصاد غير المنظم أيضاً إلى عمل الأطفال. كذلك تؤدي منظمات أصحاب العمل دورا مهما في الضغط من أجل القضاء على عمل الأطفال على الصعيد الوطنوالتأثير على السياسات الوطنية. وفي أذربيجان وأوغندا وملاوي وجمهورية مولدوفا مثلا، تنشط منظمات أصحاب العمل بقوة في أوساط الإعلام، وفي غانا شاركت منظمات أصحاب العمل في نقاشات مع البرلمانيين بشأن مشروع القانون الجديد المتعلق بالاتجار بالأشخاص.

نقابات العمال

٣١٤. تؤدي النقابات دوراً هاماً وفريداً في بعض الجوانب، في الحركة العالمية. وقد كانت الحركة العمالية في أواسط القرن التاسع عشر أول من جعل من عمل الأطفال قضية دولية. وتتسم نقابات العمال بتنظيم جيد كحركات وكإحدى الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، وتوفر إحدى الوسائل القليلة التي يمكن بواسطتها إدراج شواغل عامة الناس في عملية صنع السياسات على الصعيد الدولي.

٣١٥. وأثرت الحركة النقابية في المساعدة على دفع قضية عمل الأطفال إلى صدارة البرنامج السياسي الدولي في التسعينات. ويعني التأكيد على حقوق الإنسان والحقوق النقابية داخل الحركة العمالية، إضافة إلى الانشغال العميق بدعم المساواة والعدالة الاجتماعية، أن النقابات استجابت للتحول نحو نهج قائم على الحقوق إزاء عمل الأطفال مع تركيز خاص على الحق في التعليم.

٣١٦. علاوة على ذلك، تتناقض القيم الأساسية للحركة النقابية تماما مع عمل الأطفال، مما يجعل عمل الأطفال قضية يمكن بشأنها حشد توافق واسع في الآراء قصد اتخاذ إجراءات في هذا الصدد. وبالفعل يمكن استخدام قضية عمل الأطفال كأداة لدعم الحوار الاجتماعي وكمدخل لتطوير الحركة النقابية. وساعدت وحدة الهدف هذه على خلق زخم من أجل إدراج الاتفاقية رقم ١٣٨ كأحد معايير العمل الأساسية قبل أن تدرج في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، كما ساعدت في اعتماد وترويج صك جديد بهدف التصدي لأسوأ أشكال عمل الأطفال.

٣١٧. وأطلق الاتحاد العالمي للعمل حملة دولية من أجل التصديق على الاتفاقية رقم ١٨٢ وتطبيقها، بينما أطلق الاتحاد الدولي للنقابات الحرة حملته الخاصة في عام ٢٠٠١ بمشاركة هياكل شبابية. كذلك نشطت اتحادات النقابات العالمية كالرابطة الدولية للتعليم، في الحركة العالمية[٤٦]. وحددت حلقة عمل نظمتها الإدارة الدولية في اتحاد النقابات الهولندي في أيار/ مايو ٢٠٠٥، ثغرات في استجابة النقابات

[46] انظر مثلاً الدعم الذي تقدمه الرابطة الدولية للتعليم للحملة العالمية من أجل التعليم والحملة المشتركة بين النقابات والمنظمات غير الحكومية: *Stop child labour: School is the best place to work.*

الإطار ٣-٩
تضامن النقابات ضد عمل الأطفال في أندرا برادش في الهند

تشكل أنشطة منظمات العمال في أندرا برادش في الهند مثالا جديرا بالذكر لكيفية تضامن منظمات العمال في محاربة عمل الأطفال.

وبدأ مشروع أندرا برادش على مستوى الولايات المتعلق بالقضاء على عمل الأطفال والتابع للبرنامج الدولي لعمل الأطفال في عام ٢٠٠٠، وساهم في تيسير تمكين النقابات الست المختلفة التي قلما تعاونت في الماضي، من توحيد جهودها للعمل على استئصال عمل الأطفال.

وفي عام ٢٠٠١، برز برنامج تعاوني للعمل النقابي لمكافحة عمل الأطفال عقب سلسلة من الاجتماعات والمشاورات وحلقات العمل المعقودة بدعم من الحكومة والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. ونشأ اتحاد نقابات أندرا برادش للقضاء على عمل الأطفال، الذي يديره فريق من القادة النقابيين من كل من النقابات الست، بوصفه هيئة لتنسيق العمل النقابي الرامي إلى القضاء على عمل الأطفال في الولاية.

وتركز كل نقابة على تنفيذ برنامج للقضاء على عمل الأطفال في أحد الأقاليم، بينما شكلت في الأقاليم الثمانية عشر الأخرى لجان تنسيق إقليمية لاتخاذ إجراءات مشتركة فيما بين النقابات. ويعمل اتحاد نقابات أندرا برادش للقضاء على عمل الأطفال بمثابة نظام دعم مركزي للأنشطة الميدانية التي تقوم بها النقابات على مستوى الإقليم.

وتشمل الأقاليم المعنية معا نحو ٢٥ في المائة من سكان أندرا برادش، وتشارك النقابات في طائفة واسعة من التدخلات. وتنفذ التدخلات عن طريق خلايا عمل الأطفال الإقليمية التي تشرف عليها فرق إقليمية لإدارة المشاريع، يدعمها في كل إقليم ٢٥ منظما ومحفزا. وتشمل التدخلات المشتركة بين جميع الأقاليم:

- تحديد وتدريب العمال وإدماجهم في فريق عمل غير رسمي ينشط من أجل القضاء على عمل الأطفال في صفوفهم، وحث آخرين من نظرائهم على الاقتداء بهم؛
- الوصول إلى والدي العمال الأطفال وكبار القادة المجتمعيين وتثقيفهم في مجال عمل الأطفال وتشجيعهم على العمل من أجل انتشال الأطفال من العمل وإدخالهم إلى المدارس؛
- إقامة صلات وثيقة مع وكالات إنفاذ القانون وإدارات التعليم ورفاه الطفل ومديري المشاريع الوطنية للقضاء على عمل الأطفال، التي يمكن أن تساعد الأطفال العاملين على الالتحاق بالتعليم والحصول على وجبات الغداء ومساعدات مالية؛
- العمل على إنفاذ القوانين لاسيما تلك التي تتعلق بالأجور الدنيا وبرفاه الأطفال؛
- تنظيم تجمعات ومظاهرات واجتماعات عامة تتعلق بالقضاء على عمل الأطفال؛
- بذل جهود من أجل انتشال الأطفال من العمل وإلحاقهم بالمدارس ونظم التعليم البديلة.

وخلص البرنامج في جملة نتائج إلى إقامة روابط أوثق فيما بين النقابات وبين النقابات والإدارات الحكومية. وقدمت حكومة أندرا برادش دعما منتظما للبرنامج واستجابت على جميع المستويات بضمان تعاون وكالاتها كإدارة التعليم وإدارة تعزيز العمل والمشاريع الوطنية لعمل الأطفال.

وتمثل أحد أبرز إنجازات البرامج النقابية في توعية الفئات الشعبية على نطاق واسع. ونفذ مسيرات وتجمعات في جميع أنحاء الولاية. وأعد اتحاد نقابات أندرا برادش للقضاء على عمل الأطفال كتيبات وملصقات ووزعها على جميع الأقاليم. وكان الدور الداعم والميسر الذي أداه اتحاد نقابات أندرا برادش والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، إلى جانب اتساع مشاركة والتزام مئات النقابيين العاديين العاملين في المدن والقرى الصغيرة في أندرا برادش، أساسيا لتنفيذ البرنامج بنجاح.

المصدر:
IPEC: *Coming together: From confrontation to collaboration – A tale of trade unions joining hands against child labour* (Hyderabad, ILO, 2002).

وطرحت أفكاراً ورؤى بشأن الطريقة التي يمكن بها للنقابات تحسين إدراج عمل الأطفال في أنشطتها وإعادة تأكيد التزامات الحركة العمالية بمحاربة عمل الأطفال[٤٧].

٣١٨. وجمعت حلقة العمل ممثلين من اتحادات النقابات العالمية والاتحاد الدولي للنقابات الحرة ومنظمة العمل الدولية (مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال)، واتحاد النقابات النرويجية، ومنظمتين غير حكوميتين. وتوخت حلقة العمل تحديد الثغرات وإبراز التحديات المهمة التي تواجه النقابات والفرص المتاحة لها في الاستجابة بمزيد من الفعالية لمحاربة عمل الأطفال. وأولي اهتمام خاص للطريقة التي يمكن بها لاتحادات النقابات العالمية أن تتعاون فيما بينها ومع مؤسسات نقابية أخرى (كاتحاد النقابات الهولندي واتحاد النقابات النرويجية ومنظمة العمل الدولية والاتحاد

[47] انظر:
FNV: *Report of the workshop: Global Union Federations and Child Labour*, Amsterdam, 19-20 May 2005.

الإطار ٣-١٠
تطور المشروع الدولي للنقابات

حوّل مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال مشروعه النقابي الدولي السابق المتعلق بعمل الأطفال، المنشأ في عام ١٩٩٦، إلى عملية أكثر تركيزا - إذ تراجع نطاق التغطية من ٤٧ بلدا في الفترة ٢٠٠٢ - ٢٠٠٣ إلى ١٨ بلدا في إطار الاتفاق الجديد مع النرويج. كما جمعت البلدان في أربع مجموعات دون إقليمية، قصد الاستفادة من العامل التاريخي والثقافي. وشمل جزء من هذا النهج المركز والراسخ من مشروع مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال، إطلاق حملة "اجعل مزرعتك منطقة خالية من عمل الأطفال"، التي تمخضت عن اتفاقات مفاوضة جماعية وبيانات سياسية على المستوى المحلي في كل من أوغندا وجنوب أفريقيا وغانا وزمبابوي وملاوي وموزمبيق وكمبدويا.

وبيّن المشروع طرقا يمكن بها جعل مكافحة عمل الأطفال وسيلة تساعد على نشأة نقابات حرة. وينشط المشروع في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية كفيتنام وقيرغيزستان وكمبوديا وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية ومنغوليا. وبالفعل، بدأت النقابات في قيرغيزستان حملة محاربة عمل الأطفال وقادتها. وفي غانا، أظهر العمل مع الاتحاد العام للعمال الزراعيين بشأن مسائل الأعمال الخطرة وعمل الأطفال، كيفية اختراق القطاع غير المنظم للزراعة صغيرة النطاق بهدف استعادة العضوية المفقودة.

وتتجلى قدرة مشروع مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال بشأن عمل الأطفال على إقامة حوار اجتماعي داخل الحركة النقابية ذاتها بوضوح في بنن وبوركينا فاسو حيث تعمل المراكز النقابية معا من أجل القضاء على عمل الأطفال. وفي السنغال، ينضم المزيد من النقابات إلى الكفاح ضد عمل الأطفال بواسطة أفرقة لرصد عمل الأطفال، وذلك بالتعاون مع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في معظم الحالات.

الدولي للنقابات الحرة) والمنظمات غير الحكومية في هذه العملية. وبحثت حلقة العمل دور النقابات ومواطن القصور في مجالات البحث والموارد والقدرات، كما وضعت مقترحات ملموسة بشأن الأنشطة ذات الأولوية وتقسيم العمل على مدى السنوات الخمس المقبلة.

تحدي الاقتصاد غير المنظم

٣١٩. من الواضح أن مواطن القصور على جميع مستويات الحركة النقابية تحد من قدرتها على تسخير ميزتها النسبية كفاعل رئيسي في الحركة الوطنية. ويعود ذلك في جزء منه إلى شح الموارد، رغم وجود خلل على مستوى الوعي يتمثل في عدم الإقرار بالفرصة التي يتيحها القضاء على عمل الأطفال لتحسين تنظيم النقابات من خلال الأغراض الأساسية المتمثلة في تحقيق العمل اللائق بواسطة التنظيم الذاتي واتفاقات المفاوضة الجماعية واختراق القطاع غير المنظم. ويمثل إيجاد نوافذ إلى الاقتصاد غير المنظم خطوة أساسية، إذ يوجد فيه أكبر قدر من عمل الأطفال، كما يضم مستودع العضوية مستقبلا. والتحديان مترابطان. فقد شرعت المراكز النقابية التي يدعمها الاتحاد الدولي للنقابات الحرة في بلغاريا في معالجة مسألة أسوأ أشكال عمل الأطفال والاقتصاد غير المنظم في اجتماع مائدة مستديرة معقود في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. أما في أوكرانيا، فقد كانت النقابة الأوكرانية المستقلة لعمال المناجم، سباقة إلى محاربة عمل الأطفال في ٥٠٠ منجم صغير غير مسجل، وذلك في إطار إجراءات البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، التي نوقشت سلفا.

فرص جديدة للنقابات

٣٢٠. حددت حلقة العمل النقابية المذكورة أعلاه فرصاً هامة لاستخدام هدف القضاء على عمل الأطفال كمدخل للتطوير التنظيمي. ولابد أولا من ضمان ألا تفصل الحكومات وتنظيمات المجتمع المدني بين الاتفاقية رقم ١٣٨ والاتفاقية رقم ١٨٢. كذلك تؤدي النقابات دورا في رصد تأثير مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات المتعلقة بعمل الأطفال. ويشكل إشراك وتنظيم العمال في الاقتصاد غير المنظم أيضا تحديا وفرصة في آن واحد.

٣٢١. وبخصوص الإمكانات المتاحة مستقبلا، وقف المشاركون على إمكانية إنشاء قاعدة مشتركة مع المنظمات غير الحكومية الكبرى المعنية بالتنمية، كالحملة العالمية لوضع حد لعمل الأطفال، وآليات إبداعية جديدة لتنسيق أنشطة النقابات على الصعيد العالمي.

٣٢٢. وأتاحت محاولات حديثة لإقامة تحالفات قطاعية قصد إنشاء مناطق خالية من عمل الأطفال فرصاً مهمة للحوار الاجتماعي، وهي تسند إلى النقابات دوراً هاماً في رصد التحقق من مصداقية هذه المبادرات.

مشاركة منظمات حكومية دولية أخرى

٣٢٣. ماذا عن الوكالات الأخرى لمنظومة الأمم المتحدة؟ ابتداء من عام ٢٠٠٢، جعلت *اليونيسيف* من حماية الطفل إحدى أولوياتها التنظيمية الخمس. وتأكد ذلك في خطة اليونيسف للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩ حيث يظهر عمل الأطفال في مجالات التركيز المتعلقة بالتعليم الأساسي والمساواة بين

الجنسين وحماية الطفل[٤٨]. ويشكل عمل الأطفال عنصرا مهما في اسراتيجية اليونيسيف المتعلقة بحماية الطفل، مع تركيز خاص على إنشاء بيئة تحمي الأطفال[٤٩] واستخدام التعليم كاستراتيجية وقائية من عمل الأطفال. كذلك أدت اليونيسيف دوراً تيسيرياً مهما في دورة الجمعية العامة الاستثنائية المعنية بالطفل والمعقودة في أيار/ مايو ٢٠٠٢. وأوجدت هذه الدورة الاستثنائية تركيزا جديدا على عمل الأطفال في سياق جهود التعاون الدولي الأوسع، مشيرة إلى الحاجة الملحة إلى: "إدراج الإجراءات المتعلقة بتشغيل الأطفال في صلب الجهود الوطنية للحد من الفقر وتحقيق التنمية، ولا سيما في السياسات والبرامج الخاصة بمجالات الصحة والتعليم والعمالة والحماية الاجتماعية"[٥٠]. وأخيراً، تصدرت اليونيسيف في مجال التعليم في عام ٢٠٠٢ مبادرة الأمم المتحدة لتعليم الفتيات المعتمدة حديثا. وأيدت *اليونسكو* ضرورة أخذ عمل الأطفال في الحسبان في الجهود الرامية إلى بلوغ هدف توفير التعليم للجميع[٥١]، وقدمت رعايتها لاجتماعات الموائد المستديرة رفيعة المستوى بشأن عمل الأطفال والتعليم، المعقودة في نيودلهي (٢٠٠٣) وبرازيليا (٢٠٠٤) وبيجينغ (٢٠٠٥). ومنذ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٢، دعمت *منظمة الصحة العالمية* جهود منظمة العمل الدولية من أجل إنشاء فريق مشترك بين الوكالات يعنى بعمل الأطفال الخطر. وفي عام ٢٠٠٣، حددت المراكز المتعاونة لمنظمة الصحة العالمية في مجال الصحة المهنية عمل الأطفال كأحد المجالات ذات الأولوية البالغ عددها ١٥. وفي عام ٢٠٠٥، أعدت منظمة الصحة العالمية ورقة موقف بشأن عمل الأطفال كوسيلة لدعم هذه الأنشطة المتنامية. ويعترف *البنك الدولي* رسمياً بعمل الأطفال كأحد أخطر جوانب الفقر الدائم. ومنذ عام ١٩٩٨، كان البرنامج العالمي لعمل الأطفال التابع للبنك الدولي بمثابة مركز معلومات معني بهذه المسائل في المؤسسة. وأدى مشروع البحث المشترك بين الوكالات المعنون فهم عمل الأطفال واستحداث إطار للأطفال والشباب على نطاق البنك الدولي، إلى إتاحة المجال لتكثيف المشاركة فيما يتعلق بقضية عمل الأطفال في إطار حواراته السياسية مع الحكومات. وواصل البنك الدولي إبداء المزيد من الاهتمام البحثي والسياسي بقضية عمل الأطفال من زاوية اقتصادية، مشدداً على دور صنع القرارات على مستوى الأسرة ومعتبرا القضاء على عمل الأطفال جزءا لا يتجزأ من بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، بما في ذلك الحد من الفقر[٥٢]. لكن هذا الموقف المؤسسي بشأن القضاء على عمل الأطفال لا يترجم دائما، كما يشير إليه تقرير البنك الدولي سالف الذكر، إلى منح الأولوية لهذه القضية في ورقات استراتيجية الحد من الفقر واستراتيجيات المساعدة القطرية[٥٣].

٣٢٤. وفي عام ٢٠٠٠، نشرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي دراستها المحدثة بشأن التجارة الدولية ومعايير العمل الأساسية، بناء على طلب وزراء مشاركين في المنظمة دراسة التفاعل المعقد بين التجارة والعمالة ومعايير العمل الأساسية. وخلصت الدراسة في جملة نتائجها إلى رؤية مفصلة للصلات بين عمل الأطفال والتنمية الاقتصادية. ودعمت منظمة العمل الدولية دراسة المتابعة هذه، الصادرة في عام ٢٠٠٣[٥٤].

٣٢٥. وأقام *الاتحاد البرلماني الدولي* شراكة مع منظمة العمل الدولية واليونيسيف من أجل نشر الوعي والحث على اتخاذ إجراءات في صفوف أعضائه في مجال عمل الأطفال وقضايا حماية الطفل بصورة عامة[٥٥].

مجتمع المانحين

٣٢٦. كان مجتمع المانحين أكبر داعم للحركة العالمية. وقررت حكومة ألمانيا في عام ١٩٩٠، التركيز بقوة على عمل الأطفال مما أدى بعد سنتين إلى إنشاء البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. ومنذ ذلك الحين، انضم إلى البرنامج قرابة ٣٠ هيئة مانحة. وخلال التسعينات ساعدت النرويج وهولندا والولايات المتحدة خصوصا في تحديد معالم جدول الأعمال العالمي بشأن عمل الأطفال.

٣٢٧. ونظمت هولندا مؤتمرا بشأن عمل الأطفال الخطر في لاهاي من ٢٥ إلى ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٢[٥٦]، بينما طلبت وزارة الشؤون الخارجية النرويجية تقييما لتأثير مؤتمر أوسلو (١٩٩٧). ولفت التقرير التقييمي للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال الانتباه إلى استمرار فتور التعاون فيما بين الوكالات في مجال عمل الأطفال[٥٧]. غير أن

[48] انظر:
UNICEF: *Medium-term strategic plan (MTSP), 2006-09. Investing in children: The UNICEF contribution to poverty reduction and the Millennium Summit agenda* (New York, 11 Jul. 2005).

[49] يشمل بناء بيئة لحماية الأطفال عناصر عديدة من التزام الحكومة بحقوق الطفل إلى تقديم خدمات إنصاف الأطفال الضحايا وإعادة إدماجهم. انظر:
Inter-Parliamentary Union/UNICEF: *Child protection: A handbook for parliamentarians* (Geneva, 2004), pp. 18-20.

[50] قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة دإ-٢/٢٧: عالم صالح للأطفال، ١٠ أيار/ مايو ٢٠٠٢، الدورة الاستثنائية السابعة والعشرون، الوثيقة A/RES/S-27/2، الفقرة ٣٩.

[51] انظر:
IPEC: *Combating child labour through education* (Geneva, 2004), p. 4.

[52] انظر: Betcherman et al., op. cit.

[53] انظر:
World Bank: *Going to school, going to work, ...*, op. cit., p. 11.

[54] انظر:
OECD: *International trade and core labour standards* (Paris, 2000); idem: *Combating child labour: A review of policies* (Paris, 2003).

[55] انظر:
IPU/ILO: *Eliminating the worst forms of child labour*, op. cit.; IPU/UNICEF: *Child protection*, op. cit.; IPU/UNICEF: *Combating child trafficking* (Geneva, 2005).

[56] مؤتمر مكافحة عمل الأطفال: بناء التحالفات لمكافحة الأعمال الخطرة، لاهاي، ٢٥ شباط/ فبراير، ٢٠٠٢.

[57] انظر:
L. Bjerkan; C. Gironde: *Achievements and setbacks in the fights against child labour: Assessment of the Oslo Conference*

الإطار ٣-١١

مشروع قطاع الملابس في بنغلاديش: الأسطورة والحقيقة

ساعد مشروع مذكرة التفاهم، أكثر من أي مبادرة تتعلق بعمل الأطفال، في توجيه الاهتمام الدولي إلى القضية خلال التسعينات. وفي الآن ذاته، أدت مذكرة التفاهم إلى انقسام الآراء داخل الحركة العالمية إذ أصبحت بمثابة خط الصدع الإيديولوجي. إلا أن تفكيرا لاحقا بعد عقد من اعتمادها أتاح تقييما أكثر توازنا أدى إلى تحقيق توافق أكبر في الآراء بشأن ما ينبغي فعله وما ينبغي اجتنابه في حالات طارئة مشابهة تتعلق بعمل الأطفال.

فكيف نشأت مذكرة التفاهم؟ في عام ١٩٩٣، تخلى قطاع الملابس في بنغلاديش، في جو من الخوف والارتباك سببه شبح عقوبات تجارية، عن الآلاف من عماله الأطفال - وهم نحو ٥٠٠٠٠ عامل - بإجراءات موجزة. وشاعت في ذلك الوقت أخبار كثيرة مفادها أن هؤلاء الأطفال زج بهم في أعمال أكثر خطورة في الاقتصاد غير المنظم، بما في ذلك البغاء. ويبقى هذا الاعتقاد راسخا لدى العديد من الأطراف في الحركة العالمية.

ورأت منظمة العمل الدولية واليونيسيف والمنظمات غير الحكومية أن اتخاذ إجراءات متسرعة ليس في مصلحة الأطفال، لكن حساسية المسألة أجلت ظهور اتفاق إلى غاية شهر تموز/ يوليه ١٩٩٥. ووقعت مذكرة التفاهم جمعية بنغلاديش لمصدري ومصنعي الملابس ومنظمة العمل الدولية واليونيسيف في ٤ تموز/ يوليه ١٩٩٥، وأيدتها حكومة بنغلاديش.

وكان الهدف من مذكرة التفاهم انتشال العمال الأطفال من قطاع الملابس وإدراجهم في برامج التعليم. وأخذت اليونيسيف الريادة في التعليم ومنظمة العمل الدولية في التحقق والرصد، غير أن هذه العناصر لم توضع تماماً موضع التنفيذ إلا في النصف الثاني من عام ١٩٩٦ - أي بعد توقيع مذكرة التفاهم بما يعادل ١٨ شهرا. وبدأ في أواخر ١٩٩٩، تشغيل مرفق للتدريب على المهارات وتقديم القروض بالغة الصغر بدعم من الشركاء الاجتماعيين الإيطاليين.

وفي الفترة ٢٠٠٢ -٢٠٠٣، قامت كل من منظمة العمل الدولية واليونيسيف بتقييم على حدة بشأن مكونات مذكرة التفاهم هذه التي كانتا مسؤولتين عنها. وفي صيف عام ٢٠٠٤، نشرت الوكالتان وثيقة توليفية مشتركة. وتتضمن هذه الوثيقة عرضاً شاملاً عن تطور المبادرة وتأثيرها.

وشملت أهم الاستنتاجات الحاجة إلى استجابة في الوقت المناسب، وإلى وضع شبكات سلامة اجتماعية قبل انتشال الأطفال من العمل، وإلى بيانات أساسية وتقييم احتياجات من نوعية جيدة، وإلى امتلاك أصحاب العمل للاستجابة لأغراض الاستدامة. ومن المعترف به أن حالة العديد من الأطفال وأسرهم ساءت في سياق الاستجابة المرتبكة في عام ١٩٩٣، والتأخيرات المحتومة في تثبيت مكونات المشروع. وفي نهاية المطاف، كانت القوى الاقتصادية أسرع من التدخلات التي سعت إلى حماية الأطفال.

وفي اجتماع عقد في داكا في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤ للتعريف بالتقرير، استخلصت منظمة العمل الدولية واليونيسيف معاً دروساً قيمة تشمل الحاجة إلى النهوض بنظم البحث والإنذار المبكر فيما يتصل بحالات الطوارئ المحتملة مستقبلا في مجال عمل الأطفال.

المصدر: ILO/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry*, op. cit.

طفرة الموارد المتاحة للدعم من قبل الولايات المتحدة بواسطة وزارة العمل، هي التي غيرت آفاق البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بعد عام ١٩٩٩، ولاسيما قدرته على دعم الجهود الوطنية من أجل تنفيذ الاتفاقية رقم ١٨٢.

المنظمات غير الحكومية

٣٢٨. واصلت المنظمات غير الحكومية، بما فيها المجموعات العقائدية، نشاطها في الميدان وفي النقاشات الدولية المتعلقة بعمل الأطفال، مع تركيز الكثير منها على أنواع محددة من التعسف والاستغلال. وتبنت مجموعات حقوق الإنسان كمنظمة رصد حقوق الإنسان قضية عمل الأطفال في عام ١٩٩٦ وواصلت الاهتمام بها في السنوات الأخيرة[٥٨].

٣٢٩. وكان تشجيع مشاركة الأطفال أساس النهج الذي دعت إليه منظمات غير حكومية عديدة، وخاصة تلك المنتمية إلى تحالف إنقاذ الطفولة. ولا تزال التوترات التي ظهرت خلال التسعينات قائمة، رغم خمودها شيئا ما منذ اعتماد الاتفاقية رقم ١٨٢[٥٩]، مما ترك العديد من المنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية في أحيان كثيرة على

[58] انظر مثلاً:
Human Rights Watch: *Small change: Bonded labour in India's silk industry* (New York, 2003).

[59] انظر المشاريع النموذجية لصندوق إنقاذ الطفولة من أجل دعم تنفيذ الاتفاقية رقم ١٨٢،
Save the Children: *Finding the right tools for the job: Lessons learned on the application of ILO Convention 182 on the worst forms of child labour* (London, 2003).

on Child Labour, October 27-30 1997, Fafo-report 439 (Oslo, Fafo, 2004).

الإطار ٣-١٢

القضاء على عمل الأطفال في صناعة كرات القدم في سيالكوت، باكستان

في عام ١٩٩٦، ساعدت نقابات العمال على كشف مدى انتشار عمل الأطفال في صناعة كرات القدم في باكستان. وعملت منظمة العمل الدولية بواسطة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال منذ عام ١٩٩٧ مع حكومة باكستان والاتحاد الدولي لكرة القدم والاتحاد العالمي لصناعة اللوازم الرياضية ونقابات العمال والمصنعين وصندوق إنقاذ الطفولة واليونيسيف ومنظمات غير حكومية من أجل القضاء على عمل الأطفال في تغريز كرات القدم في إقليم سيالكوت في باكستان. وفي عام ١٩٩٦، قدر عدد الأطفال العاملين في صناعة كرات القدم بما يناهز ٧٠٠٠ طفل. وتُقل الإنتاج من البيوت إلى مراكز التغريز، ومنذ شهر آذار/ مارس ١٩٩٩، لم يعثر مراقبو البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على حالات أطفال عاملين في مراكز تغريز كرات القدم التابعة للمصنعين المشاركين في المشروع. وأنشئت في شهر أيار/ مايو ٢٠٠٢ جمعية رصد مستقلة معنية بعمل الأطفال وبدأت نشاطها في شهر آذار/ مارس ٢٠٠٣ كنظام رصد محلي. وتمثل الورشات غير المشاركة في برنامج الرصد التابع لجمعية الرصد المستقلة أقل من ٥ في المائة من الإنتاج السنوي للصناعة. كما أشرف البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وشركاؤه على تعليم ١٠٥٧٢ طفلا عن طريق ٢٥٥ مركزا للتعليم غير الرسمي، وإدماج ٥٨٣٨ منهم في نظام التعليم الرسمي وتوفير التغطية الصحية لما يعادل ٥٤٠٨ أطفال. وتنفق حكومة الإقليم حاليا نحو ٧٠ في المائة من ميزانيتها على التعليم، واعتمدت قرارا يجعل من سيالكوت منطقة خالية من عمل الأطفال. وسيجري استنساخ العبر المستخلصة من المبادرة، بما في ذلك وضع الاتحاد الدولي لكرة القدم برنامجا يتعلق بصناعة كرات القدم في إطار جهود التأهيل، داخل باكستان والمنطقة وعلى الصعيد العالمي.

المصدر: IPEC: *From stitching to school: Combating child labour in the soccer ball industry in Pakistan*, 2005.

طرفي نقيض في نقاشات عمل الأطفال بخصوص مسائل كتحديد ما إذا كان تشريع الحد الأدنى للسن هو أداة محورية.

٣٣٠. وشكلت حملات المستهلكين التي لعبت فيها النقابات والمنظمات غير الحكومية دوراً رئيسياً في غالب الأحيان، وسيلة هامة لتوجيه الاهتمام الدولي إلى قضية عمل الأطفال. وكانت صناعة السجّاد الهندية أول محاور هذا الاهتمام في بداية الثمانينات فيما يتصل بعمل الأطفال في إنتاج السجاد. وفي بداية التسعينات تحول الاهتمام إلى الملابس المنتجة في بنغلاديش وانصب اهتمام المتسهلكين في الأعوام الأخيرة على قطاعات تصدير أخرى كاللوازم الرياضية والتبغ والكاكاو.

التحالفات القطاعية: استعراض للفترة ١٩٩٥ - ٢٠٠٥

٣٣١. بات باستطاعتنا الآن تعزيز خبرة عقد من التحالفات القطاعية من أجل القضاء على عمل الأطفال، ولم يجر التطرق إلى هذه التحالفات إلا بعجالة في التقرير العالمي الأول.

٣٣٢. وشهد قطاع الملابس في بنغلاديش أول مبادرة قطاعية بتوقيع مذكرة تفاهم في تموز/يوليه ١٩٩٥، بين منظمة العمل الدولية واليونيسيف وجمعية بنغلاديش لمصنعي ومصدري الملابس. وأصبحت هذه المبادرة إحدى أكثر التدخلات المتعلقة بعمل الأطفال إثارة للجدل في العقد الأخير. وقامت منظمة العمل الدولية واليونيسيف، لأسباب من بينها الاستجابة لذلك، بدراسات تقييمية خلال عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٣. وفي آب/ أغسطس ٢٠٠٤، نشرت منظمة العمل الدولية واليونيسيف موجزاً توليفياً مشتركاً بشأن أهم الاستنتاجات والعبر المستخلصة من دراساتهما التقييمية[٦٠].

٣٣٣. وشكل مشروع قطاع الملابس نموذجا هاما وطبقت دروسه الرئيسية واستنسخت في قطاعات تصدير أخرى على مدى العقد الماضي. وحدث أول مثال لذلك في قطاع صناعة كرات القدم في سيالكوت في باكستان (١٩٩٧)، ثم في قطاع التبغ (١٩٩٩) والكاكاو (٢٠٠١) وقطاع التعدين على نطاق صغير (٢٠٠٥). وأدت منظمة العمل الدولية دورا بارزا في جميع هذه الحالات.

٣٣٤. وما هي العبر المستخلصة من المبادرات القطاعية المتعلقة بعمل الأطفال؟ أولا، جاء العديد من هذه المبادرات استجابة إلى الضغط السياسي من جانب صناعة ما مع ما يتصل بذلك من خطر اتخاذ إجراءات متسرعة. فأي صناعة أو قطاع يعمل أولا وقبل كل شيء على حماية ذاته يمكن أن يترك الأطفال أكثر عرضة للاستغلال والتعسف: إذ يمكن في هذه الحالة أن تتوتر العلاقة بين حماية الصناعة وحماية الأطفال. وعندما اتخذت تلك الإجراءات أولاً شكل عمليات طرد للعمال الصغار بإجراءات موجزة، كما حدث في المراحل الأولى من الأزمة التي واجهت بنغلاديش، أدى الأمر إلى حالات تشرد جعلت الأطفال يعملون في ظروف أسوأ من ذي قبل. وثانياً، يبقى العديد من الأطفال وأسرهم، في غياب شبكات سلامة اجتماعية، في وضع اقتصادي أسوأ نتيجة لفقدان الدخل. وثالثاً، يكتسي عامل الوقت أهمية بالغة.

[60] انظر:
ILO/UNICEF: *Addressing child labour in the Bangladesh garment industry 1995-2001: A synthesis of UNICEF and ILO evaluation studies of the Bangladesh garment sector projects* (Dhaka, Aug. 2004).

ففي حالة بنغلاديش، تطورت الصناعة على نحو أسرع بكثير من النهج المدروس والمتفق عليه بالضرورة الذي تتبعه منظمة العمل الدولية واليونيسيف. غير أن هذا التأخير أدى ببساطة إلى عدم استفادة الكثير من الأطفال منها. ورابعا، يكتسي التزام أصحاب العمل ومجموعات المستهلكين باستجابة مدروسة أهمية حاسمة في تلافي هذه النتائج غير المتوقعة ومواصلة الاستفادة من التدخل. وأخيرا، لا بد من الرصد المستقل لإثبات مصداقية المبادرة والحفاظ عليها إزاء التدقيق المتوقع من جانب مجموعات معنية شتى.

٣٣٥. غير أن تجربة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في الأعوام الأخيرة تبرز عددا من الفوائد الناتجة عن الاستثمار في التحالفات القطاعية. وقد تبين أن هذه التحالفات سبيل إلى تعزيز تصديق الحكومات على اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة، كما في حال مشروع غرب أفريقيا المتعلق بالكاكاو والزراعة التجارية والرامي إلى محاربة عمل الأطفال الخطر والاستغلالي. كما أتاحت المبادرات القطاعية للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال فرصا لوضع أدوات بحثية مهمة كنظم التقييم السريع ورصد عمل الأطفال. وأخيرا، توفر هذه المبادرات بطبيعتها آلية للمسؤولية الاجتماعية للشركات والحوار الاجتماعي وتتيح فرصا لتعزيز العولمة العادلة.

٣٣٦. ومن جهة أخرى ينبغي أن يُؤخذ في الحسبان ارتفاع تكاليف وضع ومواصلة مبادرات أصحاب المصالح المتعددين هذه - فقد استغرق انطلاق مشروع صناعة الملابس في بنغلاديش سنتين - فضلا عن تغطيتها غير الكافية للمستفيدين المنشودين. ولا بد من المزيد من الدراسات التقييمية الخارجية والمستقلة للبت على نحو مكتمل في ما إذا كانت فوائد التحالفات القطاعية ترجح على التكاليف. ويجب أن يشمل جزء مهم من التحليل العوامل الخارجية - ومدى إسهامها في تحسين تنسيق حالات عمل الأطفال والاستجابات السياسية.

وسائط الإعلام ومجتمع البحث

٣٣٧. واصلت وسائط الإعلام اهتمامها بقضية عمل الأطفال - تجاوبا مع الأحداث والتقارير الهامة كالتقرير العالمي الأول عن عمل الأطفال واليوم العالمي للقضاء على عمل الأطفال (ابتداء من حزيران/ يونيه ٢٠٠٢) وأبرز المنشورات البحثية لمكتب العمل الدولي كدراسة الجدوى[٦١]. ورغم ردود الفعل في غالب الأحيان، ساهمت وسائط الإعلام في حث فعاليات عالمية أخرى على الاهتمام بالمسألة - ومجتمع البحث مثال جيد على ذلك. وسُجل نمو مستمر في البحوث المتعلقة بعمل الأطفال إذ تضاعفت المنشورات بثلاث مرات على مدى العقد إلى غاية عام ٢٠٠٢ وحظيت آسيا بالقدر الأكبر من اهتمام الباحثين[٦٢].

[61] انظر: IPEC: *Investing in every child*, op. cit.

[62] انظر: IPEC: *The worldwide movement against child labour*, op. cit.

وأضيف إلى هيمنة علم الاقتصاد التقليدية اهتمام اختصاصات أخرى بالموضوع لا سيما التاريخ والدراسات المتعلقة بالطفولة. وشجع بدء مشروع البحث المشترك بين الوكالات بشأن فهم عمل الأطفال في عام ٢٠٠٠ هذا الاتجاه، كما شجعته إقامة منظمة العمل الدولية شبكة للبحث في مجال عمل الأطفال في عام ٢٠٠٢ أصبحت تضم الآن ١٥٠ باحثا على اختلاف اختصاصاتهم.

ربط توفير التعليم للجميع بالقضاء على عمل الأطفال

برنامجان عالميان مرتبطان

٣٣٨. أحرز في الأعوام الأخيرة تقدم فعلي في ربط حملة توفير التعليم للجميع بحملة القضاء على عمل الأطفال. وكما أشير إليه في مرحلة سابقة من التقرير، ربط اجتماع الدورة الاستثنائية للجمعية العامة المعقودة في أيار/ مايو ٢٠٠٢ بين عمل الأطفال والأطر الإنمائية في وثيقته الختامية. علاوة على ذلك، تابع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال هذه المساعي بالتركيز على الحوار السياسي على الصعيد الدولي، ولا سيما عن طريق المشاركة في فريق عمل مجموعة الثمانية المعني بالتعليم والفريق رفيع المستوى المعني بتوفير التعليم للجميع. وأدت هذه الجهود إلى اعتراف كل من مجموعة الثمانية واليونسكو بعمل الأطفال كعقبة كأداء أمام بلوغ هدف توفير التعليم للجميع[٦٣].

اجتماعات رفيعة المستوى ثمرتها إنشاء فريق عامل عالمي

٣٣٩. في إطار تلك الجهود، اشترك البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مع البنك الدولي واليونسكو واليونيسيف والمسيرة العالمية في عقد سلسلة من الموائد المستديرة بشأن عمل الأطفال والتعليم في سياق الاجتماع السنوي لفريق اليونسكو رفيع المستوى بشأن توفير التعليم للجميع. وعقدت أولى هذه الموائد المستديرة المعنونة "من الاستغلال إلى التعليم: توفير التعليم للجميع والقضاء على عمل الأطفال"، في نيودلهي في عام ٢٠٠٣، وتمخضت عن إعلان يدعو إلى زيادة دمج هذين الهدفين العالميين المترابطين وإنشاء فريق عامل مشترك بين الوكالات. وبدأت المائدة المستديرة الثانية، المعقودة في برازيليا في عام ٢٠٠٤، في تحويل الاهتمام إلى مجالات تعاون ملموسة واتفق على أن تحتضن منظمة العمل الدولية اجتماعا للأفرقة العاملة في حزيران/ يونيه ٢٠٠٥ لبحث فكرة إنشاء فريق عامل عالمي. واتفقت الوكالات في الاجتماع المذكور على اختيار ونشر ممارسات حسنة في التعليم وعمل الأطفال وتنظيم حلقات تدريبية ونموذجية بشأن وضع السياسات وإصلاحها. وجرى تحديد خلاصة وافية للممارسات الحسنة كموارد مرجعية رئيسية لحلقات العمل. وعقد الاجتماع الثالث في بيجينغ في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٥ وأنشئ فريق عامل عالمي معني بعمل الأطفال والتعليم. وفي إطار

[63] انظر: IPEC: *Combating child labour through education*, op. cit., p. 4.

الإطار ٣-١٣

حركات الأطفال العاملين

لعل أكثر جوانب الحركة العالمية إثارة للجدل في السنوات الأخيرة تمثل في زيادة منظمات الأطفال والشباب العاملين. وقيام الأطفال العاملين بتنظيم أنفسهم في جمعيات ليس ظاهرة جديدة. ففي عام ١٨٩٩، خرج الصبيان العاملون في قطاع الصحف في نيويورك في إضراب مطالبين بزيادة الأجور. وبرزت الظاهرة الجديدة في السبعينات في بيرو والبرازيل وغرب أفريقيا والهند عملا بتقاليد نضالية تركز على تعبئة الفقراء. وعُقد أول اجتماع دولي للأطفال والشباب العاملين المنتمين إلى ٣٢ بلداً من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، في عام ١٩٩٦ في كوندابور، الهند[١]. وتلاه اجتماعان آخران في داكار، السنغال، في عام ١٩٩٨ وفي برلين في عام ٢٠٠٤.

[١] انظر إعلان كوندابور الذي يتضمن عشرة مبادئ في:
P. Miljeteig: *Creating partnerships with working children and youth*, Social Protection Discussion Paper No. 0021 (Washington, DC, World Bank, Aug. 2000), p. 20.

التحضيرات للمائدة المستديرة الثالثة، تم تحديد مطمح أعلى هو: حمل رسالة عمل الأطفال إلى الاجتماع رفيع المستوى ذاته والعمل على صياغة اقتراح ملموس لجعل عمل الأطفال مؤشرا في آلية رصد هدف توفير التعليم للجميع.

مشاركة الأطفال

٣٤٠. يزداد توافق الآراء بشأن ضرورة اعتبار الأطفال شركاء فاعلين في الحركة العالمية. وعكس التقرير العالمي الأول عن عمل الأطفال هذه الفكرة. ويتأتى قدر كبير من الجهد المبذول مؤخرا قصد إدماج الأطفال كشركاء فاعلين من اتفاقية حقوق الطفل ومن الاتفاقية رقم ١٨٢. لكن يتعين إنجاز الكثير لضمان ألا تتحول مشاركة الأطفال إلى شعار أجوف وصوري.

٣٤١. فكيف يمكن إذن القيام على أفضل وجه بتفعيل مبدأ المشاركة بعيدا عن الصورية؟ هنا يعم الانقسام في الآراء. وفي الواقع، تساهم العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية بقدر كبير في وضع حدود لمشاركة الأطفال. ورغم أن المشاركة مبدأ وحق عالميان، يتوقف تفسيرها ومعناها ومستوى تحقيقها الأمثل على عوامل اجتماعية وثقافية.

٣٤٢. وظهرت استراتيجيات مشاركة كثيرة في مجال عمل الأطفال، بما في ذلك محاولات لتشكيل منظمات للأطفال والشباب العاملين، والمسيرة العالمية[٦٤]، ومبادرة دعم حقوق الطفل بواسطة التعليم والفن والإعلام، والمشاركة في عمليات التقييم السريع كمخبرين رئيسيين. وتوجد استراتيجيات أخرى. وركز تقرير اليونيسيف لعام ٢٠٠٥ بشأن *وضع الأطفال في العالم* على مشروع البحث المعنون "حياة الشباب"، الذي أجراه معهد الدراسات الإنمائية في المملكة المتحدة. ويهدف المشروع، بواسطة بحوث في إثيوبيا وبيرو وفيتنام والهند، إلى كشف الصلات بين السياسات الدولية والوطنية وحياة الأطفال العادية. ويتوخى المشروع فهم معنى فقر الأطفال ويقوم على عنصر مشاركة قوي يستخدم على سبيل المثال كتابات الأطفال عن تجاربهم في الفقر والتعليم والعمل[٦٥]. ويتيح التعليم ميداناً طبيعياً للتعبير عن مشاركة الأطفال وتطويرها. وبين تقرير اليونيسيف ذاته تأثير التعديل الدستوري الذي اعتمدته شيلي في عام ٢٠٠٣ ونص على ضمان حق جميع الأطفال في التعليم المجاني حتى سن ١٢ عاماً. وبات المدرسون يشرفون على نقاشات بشأن عمل الأطفال ويساعدون في تحديد الأطفال الذين يتأثر أداؤهم المدرسي بعدد ساعات العمل خارج المدرسة[٦٦]. ورعى صندوق إنقاذ الطفولة مشاورات في بلدان كفيتنام وهندوراس مكنت الأطفال من تقديم إسهامات قيمة إلى السياسات، بما فيها ورقات استراتيجيات الحد من الفقر[٦٧].

٣٤٣. وأوجد منتدى أطفال الميكونغ بيئة ملائمة لسماع أصوات الأطفال. ومن المهم أن توجه بعض المبادئ الرئيسية مشاركة الأطفال في المستقبل.

المبادئ الخاصة بإقامة الشراكات

٣٤٤. يتمثل أحد التحديات، في المقام الأول، في إنشاء بيئة يمكن فيها إدماج مبدأ الاستماع إلى آراء الأطفال وأقوالهم وقبوله. ويجب بناء قنوات فعالة لتيسير ذلك مع مراعاة التقاليد والتصورات المحلية. وكي تكون المشاركة مفيدة، يحتاج الأطفال إلى معلومات عن أسباب أفعالهم وعواقبها، والمهارات الاجتماعية لصنع القرارات وعقد النقاشات واتخاذ الإجراءات. وتوضح اتفاقية حقوق الطفل أن على المرء أن يراعي في جميع المسائل قدرات الطفل المتطورة - أي أن مشاركة الأطفال يجب أن ترتبط بقدراتهم على القيام بذلك. ويجب أن تكون التطلعات واقعية. علاوة على ذلك،

[64] انظر الإعلان المعتمد في المؤتمر العالمي الأول للأطفال بشأن عمل الأطفال والتعليم، المعقود في فلورانسا من ١٠ إلى ١٣ أيار/ مايو ٢٠٠٤؛ والمؤتمر العالمي الثاني للأطفال بشأن عمل الأطفال والتعليم، المعقود في نيودلهي من ٤ إلى ٨ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥.

[65] اليونيسيف: *وضع الأطفال في العالم ٢٠٠٥: الطفولة المهددة*، (نيويورك، ٢٠٠٤)، الصفحة ٣٤.

[66] المرجع نفسه، الصفحة ٩٢.

[67] المرجع نفسه، الصفحة ١٧.

الإطار ٣-١٤

نبذة تاريخية: منتدى أطفال الميكونغ

ساعدت القصص التي رواها ضحايا الاتجار بالبشر على إدخال تغيير جذري في نظرة الحكومات وعامة الناس إلى الاتجار بالبشر، ولا سيما الأطفال والنساء في منطقة نهر الميكونغ الكبرى. لكن قصص الاتجار بالأطفال هذه لم تمكن الأطفال، حتى عهد قريب جداً، من التعبير المباشر عن رأيهم بشأن نوع الإجراء المتخذ وشكله.

وأدت الحاجة إلى مشاركة الأطفال واستشارتهم فيما يتعلق بالاتجار بالأطفال إلى الشروع في مبادرة أصوات الأطفال في بداية عام ٢٠٠٤. وتدعو المبادرة، التي تشترك في رعايتها منظمة العمل الدولية مع صندوق المملكة المتحدة لإنقاذ الطفولة، نيابة عن الأطفال الضعفاء إلى ضمان الاستماع إليهم، وأخذ آرائهم وتوصياتهم بعين الاعتبار، وتعمل على تأمين مقعد دائم للأطفال في طاولة صنع السياسات في منطقة نهر الميكونغ الكبرى.

وتمثل أول نشاط رئيسي في إطار مبادرة أصوات الأطفال في تنظيم سلسلة من منتديات الطفل على الصعيد الوطني وعلى صعيد المقاطعات في آب/ أغسطس وأيلول/ سبتمبر ٢٠٠٤. وكان ذلك في تايلند (الأقاليم الشمالية فقط) وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية والصين (المنتدى المشترك لمقاطعتي يونن وغوانغزي) وفيتنام وكمبوديا. وأتيحت للأطفال المشاركين في هذه المنتديات فرصة تقاسم آرائهم ومعارفهم بشأن الاتجار بالأطفال ومناقشة اقتراحاتهم مع وزراء ومسؤولين حكوميين كبار. كما دُعيت وسائط الإعلام الوطنية إلى نقل توصيات الأطفال وحوارهم مع المسؤولين إلى الجمهور العريض.

واختير خمسة مندوبين شباب من كل منتدى وطني من هذه المنتديات من قبل نظرائهم لحضور منتدى الأطفال دون الإقليمي المعقود في بانكوك من ١١ إلى ١٦ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٤. وصاغ المندوبون الشباب معا مجموعة من ٤٣ توصية لمكافحة الاتجار، تعكس أفكار وتطلعات المئات من أطفال المنطقة الذين شاركوا في العملية بصفة مباشرة أو غير مباشرة. وقدمت التوصيات إلى وزراء ومسؤولين كبار من البلدان الخمسة جميعها خلال اجتماع خاص لمنتدى أطفال الميكونغ في ١٥ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٤. كما أدى المندوبون الشبان عرضا أمام الجمهور موضوعه الاتجار.

وكانت المنتديات الوطنية والمنتدى دون الإقليمي محط اهتمام إعلامي كبير. واعتبرت التوعية والدعاية بقيادة الأطفال، سواء عن طريق وسائط الإعلام أو بأساليبهم الخاصة، إجراء متابعة أساسياً، شأنه في ذلك شأن النية لعقد المزيد من منتديات الأطفال على جميع المستويات مستقبلا.

المصدر:

ILO/Save the Children UK: *Making history - People, process and participation: Mekong Children's Forum on Human Trafficking* (Bangkok, 2005).

يجب أن تكون المشاركة اختيارية - ويلزم عدم إرغام الأطفال والشباب عليها. وكي تكون فكرة الشراكة ذات فائدة أكبر، يجب التمييز بين مختلف المستويات، من المستوى المحلي إلى المستوى العالمي[٦٨]. وإن كانت وسائط الإعلام تستأثر بالأحداث الدولية[٦٩]، فإن الأهم هو المستوى المحلي: إذ يمكن على هذا المستوى أن تتاح لمعظم الأطفال والشباب العاملين فرصة ممارسة نفوذهم.

الطريق إلى الأمام

٣٤٥. يمكن اتخاذ العديد من الخطوات لزيادة مشاركة الأطفال في الجهود المتعلقة بعمل الأطفال[٧٠].

٣٤٦. وتتمثل الخطوة الأولى في تجميع وتحليل الخبرات الموجودة بالفعل بصورة أكثر تنظيما ونشرها على نطاق واسع. ويجب أن يفحص جدول أعمال الأبحاث مستقبلا، في جملة أمور، قدرات الأطفال في ما يتعلق بالمشاركة؛ ونتائج مشاركة الأطفال العاملين وتأثيرها؛ والآليات التي تيسر وتعقد مشاركة الأطفال.

٣٤٧. ولا بد من مطاولة منظمات للأطفال والشباب العاملين. فقد أطلق الاتحاد الدولي للنقابات الحرة حملة من أجل زيادة توعية النقابات باحتياجات العمال الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٤ و١٨ سنة، ودعم مساعيها من أجل ضمهم على نحو أنشط إلى صفوفها. وينبغي بذل جهود لمعرفة كيفية الاستفادة من النقابات كأداة فعالة في يد العمال الشباب المؤهلين الذين بلغوا السن الأدنى القانونية. ويرتبط هذا أيضاً ببرنامج عمالة الشباب المناقش أعلاه.

٣٤٨. ومن الممكن، بل من الواجب، بذل المزيد من الجهود من أجل إشراك الأطفال على نحو ملائم في برامج عمل الأطفال على المستوى الميداني. وفي هذا السياق، يمكن أن تتقاسم المسيرة العالمية والتحالف الدولي لإنقاذ الأطفال

[68] انظر:
P. Miljeteig: *Creating partnerships with working children and youth*, op. cit.

[69] يقدم منتدى الأطفال خلال دورة الجمعية العامة الاستثنائية المعنية بالطفل نموذجا لإشراك الأطفال بمسؤولية في الاجتماعات الدولية.

[70] انظر:
P. Miljeteig: *Creating partnerships with working children and youth*, op. cit., pp. 37-40.

واليونيسيف والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال خبراتها وأن تضع نهُجاً أشمل. ويمكن أن تستغل وكالات مختلفة هذه الخبرة للدعوة إلى مشاركة الأطفال وتشجيع انضمامهم إلى جهود التوعية المتعلقة بعمل الأطفال.

٣٤٩. ويشكل المشرعون وصناع القرار على مستويات مختلفة هدفا مهما آخر. ففي الوقت الذي تضغط فيه الوكالات لإدراج عمل الأطفال في الأطر الإنمائية الوطنية وفي نقاشات الميزانية (كجزء من المفهوم الملائم للأطفال) يجب الاستماع إلى أصوات الأطفال كجزء من هذه العملية.

نقاشات عمل الأطفال على الصعيد العالمي

٣٥٠. كان من نتائج تنشيط الحركة العالمية منذ أواسط التسعينات تعدد الرؤى على نحو متنام بشأن المفاهيم والأسباب والاستجابات ذات الصلة بعمل الأطفال. وكان هذا التنوع، من ناحية، سمة إيجابية (ولازمة) من سمات الحركة العالمية. ومن ناحية أخرى، كان هناك خطر الانقسام المحدق الذي يعوق التقدم نحو توافق آراء عالمي وإجراءات منسقة للقضاء على عمل الأطفال. ومرت خلال العقد الأخير مراحل ظهرت فيها الحركة العالمية، على الصعيد الدولي خاصة، منقسمة على نحو سلبي، لا سيما بين عناصر من مجتمع المنظمات غير الحكومية (الذي شكك في أن تكون معايير منظمة العمل الدولية المتعلقة بالحد الأدنى للسن في صالح الأطفال) والوكالات الدولية. وباعتماد الاتفاقية رقم ١٨٢ في عام ١٩٩٩، اتجهت القوى من ثم إلى بناء قدرة متنامية من أجل التوفيق بين التنوع والاتحاد. وفي المقابل، لا يجوز القول إن توترات التسعينات قد زالت تماما. ولا تزال الخلافات حول معنى مشاركة الأطفال ودورها والموازنة بين إجراءات القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال وجميع أشكال عمل الأطفال تلقي بظلالها على العلاقة بين بعض المنظمات الدولية غير الحكومية ومنظمة العمل الدولية.

٣٥١. ونتج توتر آخر عن تضارب زائف بين نهج حقوق الإنسان والنهُج التي تنظر إلى عمل الأطفال في إطار نقاش إنمائي أوسع. ولطالما تضافر هذان العاملان في الكفاح العالمي ضد عمل الأطفال - كونهما سبيلين إلى تحقيق هدف واحد. وبالفعل، ظهر اتجاه نحو توافق آراء عالمي بشأن الحاجة إلى تنمية تقوم على الحقوق، وهو ما يمكن أن يشمل النهجين معا.

حركة عالمية أقوى لكنها مجزأة

٣٥٢. إن الحركة العالمية اليوم أقوى مما كانت عليه قبل عقد من الزمن. وقد ولى عهد إنكار مشكلة عمل الأطفال على نطاق واسع. وازداد عدد الفعاليات والأنشطة على جميع مستويات الحركة من المستوى المحلي إلى العالمي. وسُجلت طفرة في الموارد المتاحة لمنظمة العمل الدولية لدعم الهيئات المكونة لها في جهودها الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال. وتزايد توافق الآراء بشأن الأولويات (أسوأ الأشكال)، وأهمية التعليم وربط عمل الأطفال بنقاشات أوسع تتعلق بانعدام المساواة والتمييز والتنمية الاقتصادية. وتعمق فهمنا للمسألة كما عكسه النضج التقني المتزايد. وتركز الحركة العالمية على هذه القضايا المحورية قصد إدراج عمل الأطفال في أكبر النقاشات الدولية المعاصرة في المجالين الاجتماعي والاقتصادي. غير أن المشهد العالمي يغلب عليه تشتت الجهود بين جمهرة من الفعاليات والمسائل. ويبدو أن جزءا من زخم أواخر التسعينات قد همد.

خطوات صوب تقوية الحركة العالمية

٣٥٣. من المهم إذن القيام بعدة خطوات قصد تنشيط وتقوية الحركة العالمية للقضاء على عمل الأطفال. وتتمثل الخطوة الأولى في حمل الحكومات بكل قوة على الالتزام بالقضاء على عمل الأطفال. وكما رأينا في الجزء السابق المتعلق بنتائج التصديق على الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢، ظهرت التزامات تتعلق بالسياسات والتشريع وتدابير عملية أخرى على المستوى الوطني؛ غير أن هذه المسألة الأساسية لم تحظ بالأولوية اللازمة لدى صناع السياسات وفي الميزانيات الوطنية.

٣٥٤. ثانياً، لا بد للشركاء الاجتماعيين لمنظمة العمل الدولية بالذات من تعميق وتوسيع التزامهم بالقضاء على عمل الأطفال. وقام الكثير من منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال بخطوات حميدة - لكن الكثير من المنظمات والنقابات الأخرى لم ترفع التحدي لأسباب تتعلق بالقدرة، وفي حالة العديد من النقابات، بالبقاء ذاته.

٣٥٥. ثالثاً، لا بد من إذكاء وعي الناس بمخاطر وتكاليف عمل الأطفال، وبفوائد اتخاذ الخطوات اللازمة للقضاء عليه بالنسبة إلى الأسر والمجتمعات. ويمكن لجميع فعاليات الحركة العالمية أن تشارك في هذه الحملات، وأن تستفيد بذلك من الدعم المتنامي لأنشطتها.

٣٥٦. رابعاً، يجب على منظمة العمل الدولية نفسها تعزيز هذه القضية داخليا، بغية إدراج هذا الهدف على نحو أشمل في جميع برامجها ذات الصلة، وتعزيز دورها في التوعية بهذا الخصوص مع الشركاء التنمويين الآخرين. كما يجب عليها العمل مع المجتمع الإنمائي لإزالة الفوارق في النهج المشار إليها أعلاه، والتي تشكل حيدا عن الهدف المشترك.

٣٥٧. وختاماً، لا بد من تشجيع المنظمات الحكومية الدولية الإنمائية الأخرى لتعزيز مكانة القضاء على عمل الأطفال ضمن أولوياتها. وكما نوقش أعلاه، يؤدي عمل الأطفال إلى استمرار الفقر إلى حد يستدعي بشدة إدراجه ضمن ورقات استراتيجيات الحد من الفقر والأطر الإنمائية الأخرى.

الجزء الرابع

نحو خطة عمل عالمية

خطة العمل المقترحة

٣٥٨. وضع التقرير العالمي الأول عن عمل الأطفال نهجاً ثلاثي الدعائم لتعزيز دعم منظمة العمل الدولية لأصحاب المصلحة على الصعيد الوطني في جهودهم الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال، ولا سيما في أسوأ أشكاله. وهذه الدعائم الثلاث هي:

- تعزيز عمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال (في مجالات التوعية والبحوث والسياسة العامة والتعاون التقني)؛
- إدماج القضاء الفعلي على عمل الأطفال في برنامج العمل اللائق؛
- إقامة شراكات أوثق ترتبط بالحركة العالمية لمكافحة عمل الأطفال.

٣٥٩. وبالاستناد إلى هذا الإطار، قدم التقرير العالمي الأول عن عمل الأطفال مجموعة واسعة من الاقتراحات (زهاء ٣٦ اقتراحاً في مجموعها) في إطار خطة العمل. وقد استعرض الجزء الثاني من التقرير المقدم هذه السنة التقدم الهائل الذي أحرز فيما يتصل بهذا البرنامج الموسع وإن لم يكن على نحو متساو بين الدعائم الثلاث. وقد استفيض في بلورة هذا الإطار في ورقة المتابعة التي ناقشها مجلس الإدارة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٢ والتي اعتمدت خطة العمل بموجبها.

٣٦٠. ويستند هذا التقرير العالمي الثاني إلى الإطار ذاته بأسلوب أكثر تركيزاً. وهو يبدأ من الإقرار بأنه يتعين على الوكالات والمؤسسات الوطنية أن تكون الرائدة في الجهود المبذولة للقضاء على عمل الأطفال. وتقتضي خطة العمل المقترحة هنا أربعة غايات محددة زمنيا لاستيفاء هدف القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال - وعلى جميع أشكاله في نهاية المطاف - وتحدد شتى السبل التي يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تدعم بها هذه العملية.

٣٦١. وكما رأينا في الجزء الأول، تحقق انخفاض كبير في عمل الأطفال على مدى السنوات الأربع الماضية. وفي حين قد يكون من الصعب تقييم مدى إسهام منظمة العمل الدولية في هذا الانخفاض، فإن النهُج التي روجتها المنظمة كانت بكل وضوح عاملاً رئيسياً في ذلك. وقد أحرز نجاح لم يسبق له مثيل في التصديقات على اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن عمل الأطفال طوال هذه الفترة. وأحرزت مجالات تقدم هامة كثيرة على مدى السنوات الأربع الماضية في تعزيز عمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وشركائه على الصعيد الوطني.

٣٦٢. وقد أدى نهج البرنامج المحدد زمنياً والمعتمد في عام ٢٠٠١ إلى بلورة تجربة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على مدى عشر سنوات في مجموعة شاملة ومتكاملة من عمليات التدخل على مستويين، إضافة إلى استكمال التركيز الأولي على الإجراءات المباشرة الهادفة إلى توفير الوقاية وانتشال الأطفال المتأثرين بأسوأ أشكال عمل الأطفال وتأهيلهم، مع زيادة التركيز على نحو مطرد على خلق بيئة سياسية مؤاتية للقضاء المستدام على عمل الأطفال. وقد استمدت من هذه العملية دروس كثيرة بشأن طريقة زيادة تعزيز الأثر على المستوى القطري. وقد حان الأوان لتطبيق هذا المفهوم على مجموعة من سياقات عمل الأطفال، من قبيل القطاعات والمجموعات المستهدفة ومختلف طرائق الدعم.

٣٦٣. وتتمثل إحدى الدروس الهامة في أنه كان يمكن تحقيق المزيد على المستوى الوطني لو سادت بيئة سياسية دولية أكثر مؤاتاة. وبالاستناد إلى تحالف عالمي أقوى لمكافحة عمل الأطفال يضم منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال، تشكل المنظمات الدولية والمجتمع المدني وسائل هامة لتقوية الأثر على المستوى القطري.

٣٦٤. ويتناول درس آخر الفرص التي كان يمكن استغلالها للاستفادة على نحو أفضل من البرنامج القطري للعمل اللائق كإطار لإجراءات منظمة العمل الدولية على المستوى القطري.

٣٦٥. والاستجابة لهذه الشواغل أمر ملح بصورة خاصة على ضوء تطور طبيعة التعاون الإنمائي لمنظومة الأمم

المتحدة على المستويين الوطني (مثل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية) والدولي (مثل الأهداف الإنمائية للألفية) وتغير أفضليات بعض الهيئات المانحة فيما يتعلق بطرائق تقديمها الدعم. وتشجع هذه العوامل معاً وعلى اعتماد نهج برنامجية متكاملة بالمقارنة بالعمل الموجه نحو مشروع محدد فضلاً عن تشجيعها على توزيع كفؤ وفعال للعمل فيما بين الوكالات الدولية. وكان هناك أيضاً تركيز متزايد على النهج القائم على الحقوق إزاء التنمية بما يتفق على نحو تام مع نهُج منظمة العمل الدولية في هذا المجال.

٣٦٦. وكانت منظمة العمل الدولية رائدة على المستوى الوطني، ولا سيما من خلال تزايد حضور البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على الأرض. ولكن التجارب العملية تبين أن أثر البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لا يمكن أن يتعزز إلا إذا كانت البيئة الدولية التي تؤثر على شركائه على الصعيد الوطني بيئة داعمة. ويتمثل التحدي الأكثر إلحاحا في المستقبل في تقوية الحركة العالمية كعامل حفاز رئيسي من أجل تعميم مراعاة شواغل عمل الأطفال على نحو أكثر فعالية على المستوى الوطني حيث يجري خوض معركة مكافحة عمل الأطفال ولا بد من ربح هذه المعركة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن زيادة تعزيز جهود منظمة العمل الدولية على المستوى القطري عن طريق تحسين تكامل عمليات التدخل ذات الصلة، بما في ذلك التدخل فيما يتعلق بعمل الأطفال، من خلال البرنامج القطري للعمل اللائق.

٣٦٧. ولقد حقق العالم خطوات جديرة بالملاحظة في السنوات الأخيرة في اتجاه التصديق العالمي على اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن عمل الأطفال. وينبغي أن يكون تحقيق خطوات جبارة في إزاء التنفيذ الكامل لهذه الاتفاقيات في كل مكان، السمة المميزة للسنوات القليلة المقبلة.

الهدف والغايات العالمية

٣٦٨. تقترح خطة العمل أن تستمر منظمة العمل الدولية والدول الأعضاء فيها في إتباع هدف القضاء الفعلي على عمل الأطفال، وذلك بأن تتعهد بالقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦. ولهذا الغرض، ستقوم جميع الدول الأعضاء بما يتفق مع الاتفاقية رقم ١٨٢، بتصميم واتخاذ تدابير ملائمة ومحددة زمنياً بحلول نهاية عام ٢٠٠٨. ويعتبر هدف القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦ هدفاً قابلاً للتحقيق بالاستناد إلى اتجاهات عمل الأطفال، التي تم إبرازها في الجزء الأول من هذا التقرير. بالإضافة إلى ذلك، سيواكب هذا الهدف ويساهم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وفي القضاء الفعلي على جميع أشكال عمل الأطفال، وهو الهدف الأساسي لمنظمة العمل الدولية.

٣٦٩. وتهدف خطة العمل المقترحة إلى تحديد دور المكتب في مساعدة الدول الأعضاء والمجتمع العالمي في اتباع الهدف المذكور آنفاً والذي هو على حد ما بينه التقرير هدف في المتناول.

إجراءات محددة لمنظمة العمل الدولية

٣٧٠. سعياً إلى تحقيق ما تقدم، ستقوم منظمة العمل الدولية في السنوات الأربع المقبلة بتعزيز جهودها الرامية إلى وضع نهُج متماسكة وشاملة للقضاء على عمل الأطفال في جميع أنحاء العالم. وتستند خطة العمل المقترحة إلى ثلاث دعائم هي:

١- دعم الاستجابات الوطنية لعمل الأطفال، ولا سيما من خلال تعميم مراعاة شواغل عمل الأطفال على نحو أكثر فعالية على أطر التنمية والسياسة العامة الوطنية؛

٢- تعميق وتقوية الحركة العالمية كعامل حفاز؛

٣- تشجيع زيادة إدماج شواغل عمل الأطفال في الأولويات الشاملة لمنظمة العمل الدولية.

٣٧١. وفي إطار السعي إلى تحقيق خطة العمل هذه لا بد من مراعاة نقطتين هامتين. تتمثل الأولى في أنه إذا كان لا بد لمنظمة العمل الدولية من أن تكون مركز امتياز للمعارف عن عمل الأطفال، فسيتعين أن تكون الدعائم الثلاث جميعها معززة ببحوث متينة، ولا سيما فيما يتصل بالعلاقة بين عمل الأطفال وسائر الجوانب ذات الصلة، من قبيل التعليم والنمو السكاني والعمالة الوطنية وتخفيف حدة الفقر. وهذا الأمر لا غنى عنه لنجاح الإدماج وينبغي ألا يشمل فقط المكتب بل أن يشمل كذلك معاهد البحوث الشريكة في الدول الأعضاء. وستقدم منظمة العمل الدولية المساعدة على بناء/ تقوية القدرة البحثية على المستوى الوطني وتعزيز إقامة الشبكات بين معاهد البحوث.

٣٧٢. وتتناول النقطة الثانية الحاجة إلى تركيز خاص على أفريقيا حيث أحرز أقل تقدم ملحوظ وفقاً لما يبينه التحليل في هذا التقرير. ولهذه الغاية يقترح البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، تخصيص جزء أكبر من جهوده لهذه القارة.

دعم الاستجابات الوطنية لعمل الأطفال

٣٧٣. تقتضي الإجراءات الشاملة الرامية إلى مكافحة عمل الأطفال عدداً وافراً من عمليات التدخل على مستويي السياسة العامة والبرامج وبدرجات مختلفة من المشاركة والدعم من مجموعة من المؤسسات. وتشير المعلومات المفصلة أعلاه إلى أن التركيز على نهُج السياسة العامة وتكريس الجهود لرفع مستوى البرامج الرائدة الناجحة على الصعيد الوطني، إنما هي أشد الأساليب فعالية.

٣٧٤. ويتعين مع ذلك أن يرتبط هذا الأمر برؤية استراتيجية. وقد ركز التقرير على الثغرات الهامة التي يتعين التصدي لها - وأفريقيا واحدة منها، ولكن هناك ثغرات أخرى ولا سيما الاستجابات لعمل الأطفال في الزراعة والعمل سداداً لدين والعمل الجبري (وقد جرى إبراز ذلك في تحليل تقارير الدول الأعضاء المقدمة إلى لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات) وعمل الأطفال في خدمة المنازل والمحنة التي تعاني منها الفتيات خاصة.

٣٧٥. ومنظمة العمل الدولية، بفضل دورها كمستأمنة على المعارف وبالاستناد إلى سنوات الخبرة التي اكتسبتها في عمليات التدخل عبر مجموعة من البلدان وأنواع عمل الأطفال، لهي في وضع يؤهلها من أن تقدم دعماً تقنياً حاسماً للدول الأعضاء وللشركاء الاجتماعيين لوضع نهُج استراتيجية لمقاربة هذه المشكلة. وسينصب التركيز الرئيسي على تعزيز القدرات والأدوات على المستوى الوطني حسب مقتضى الحال. أما الإجراءات المباشرة في شكل عمليات تدخل مستهدفة فستتلقى تركيزاً أقل وستقتصر على أوضاع محددة للغاية، من قبيل الأوضاع التي تنطوي على بعض أسوأ أشكال عمل الأطفال والتي لم توضع لها بعد قاعدة معارف كافية. وستشمل عناصر خاصة من إجراءات منظمة العمل الدولية في مجال دعم الإجراءات الوطنية ما يلي:

- *الاستفاضة في تطوير نهج البرامج المحددة زمنياً*: توسيع نطاق نهج البرامج المحددة زمنياً لتقديم الإرشاد في مجال السياسة العامة والدعم لمجموعة واسعة من البلدان على مستويات تتناسب مع الاحتياجات. وسيشمل ذلك استعراض التجارب الجارية مع البرامج المحددة زمنياً والأطر ذات الصلة على المستويين الوطني والدولي لغرض تعزيز التعميم والتعاون وحشد الموارد. بالإضافة إلى ذلك، تطبيق نهج البرامج المحددة زمنياً على القطاعات الاقتصادية، وقد بدأ ذلك بالفعل في قطاع التعدين صغير الحجم - وفي هذا المجال تقدم القطاعات الزراعية إمكانيات لوضع المزيد من المبادرات العالمية المحددة زمنياً.
- *التعميم*: بناء الخبرات والأدوات التقنية والقدرة داخل البرامج القطرية للعمل اللائق، التابعة لمنظمة العمل الدولية، لتوفير دعم أكثر فعالية للبلدان في جهودها الرامية إلى تعميم مراعاة شواغل عمل الأطفال على أطر التنمية والسياسة العامة على الصعيد الوطني، بما في ذلك أطر حقوق الإنسان. وهي تتضمن الأهداف الإنمائية للألفية وأوراق استراتيجيات الحد من الفقر ومبادرة توفير التعليم للجميع وخطط العمل الوطنية لعمالة الشباب. ويستتبع هذا الدعم العمل على نحو وثيق مع المؤسسات الوطنية الرئيسية التي تملك فرص الوصول الاستراتيجية إلى هذه المبادرات.
- *تطوير المعارف والأدوات والقدرة*: ستشمل أهم الأنشطة تحت هذا العنوان ما يلي:
  - بناء وتقوية قدرة إحصائية وتحليلية مناسبة لجمع البيانات وتحسين قاعدة المعارف عن عمل الأطفال وتطوره؛

- بناء وتقوية قدرة تحليلية لإسداء المشورة السياسية للبلدان بشأن التطور المؤسسي والتغيرات التشريعية واستهداف سياسات وبرامج عمل الأطفال وغير ذلك من عمليات التدخل على المستوى السياسي؛
- تطوير ودعم تطبيق منهجيات لقياس أثر التدخلات والسياسات على عمل الأطفال وذلك بهدف تحديد التدخلات والسياسات الأكثر فعالية والأسرع ثماراً. ويستدعي هذا الأمر استخدام مؤشرات عمل الأطفال في الأطر والعمليات البرنامجية والسياسية ذات الصلة، من قبيل الأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجيات الحد من الفقر والسياسات والخطط القطاعية؛
- دعم الجهود الوطنية، بما فيها الجهود التي تشجعها منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال لاستعراض وتكييف حُسن الممارسات وعمليات التدخل التي أثبتت جدواها كجزء من الجهود الشاملة؛
- وضع وتعميم آليات لرصد عمل الأطفال ولا سيما على المستوى المحلي.

- *حشد الموارد*: مساعدة البلدان على زيادة الموارد الوطنية والدولية والجهود المبذولة من أجل عمل الأطفال، بما في ذلك من خلال إظهار كيف تشكل مجموعة من التدخلات الاجتماعية والاقتصادية جزءاً من القضاء على عمل الأطفال.

تعميق الحركة العالمية وتقويتها

٣٧٦. ترافقت الفورة منقطعة النظير في الوعي بعمل الأطفال في التسعينات بزيادة الاهتمام الدولي الممنوح للفقر والتنمية، والذي تجلى بشكل ملموس في الأهداف الإنمائية للألفية والقلق من محنة أفريقيا والصلات بقضايا الأمن. ويستدعي الحفاظ على الاهتمام الدولي بعمل الأطفال وترجمته إلى دعم عالمي ملموس للإجراءات على المستوى القطري اعتماد نهُج جديدة للتحرك على الصعيد العالمي، وهو أمر من شأنه أن يركز على جملة أمور من بينها تراكم الأدلة التي تبين أن عمل الأطفال هو عائق أمام التنمية يمكن إزالته وأن إزالته هي شرط مسبق لتحقيق الأهداف التي تعهدها المجتمع الدولي، ولا سيما الأهداف الإنمائية للألفية.

تعزيز قدرة الشركاء الاجتماعيين

٣٧٧. تعتبر منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال عنصراً مركزياً في أي حملة عالمية فعالة لمكافحة عمل الأطفال. وكان هذا الأمر صحيحاً في الماضي ولا يزال صحيحاً بالقدر ذاته اليوم. فهياكل هذه المنظمات المتكاملة عمودياً تمنحها قدرة فريدة على إقامة الصلات بين المستوى العالمي والمستوى المحلي. ولا يتمتع سوى القليل من المنظمات الأخرى، إن وجدت، بمثل هذه الشبكات بعيدة المدى. ويعتبر إشراك الشركاء الاجتماعيين على نحو أكثر كثافة واستراتيجية لمكافحة عمل الأطفال أولوية لا غموض فيها بالنسبة لمنظمة العمل الدولية، إلا أن أفضل طريقة لزيادة قدرتها على المشاركة على المستويين الوطني والدولي، هو أمر أقل وضوحاً.

٣٧٨. وفي حالة نقابات العمال، لا تزال المناقشة حول طريقة تشجيع مشاركتها جارية على قدم وساق. وقد استمد من التجربة على الأرض مفهوم توزيع العمل بين النقابات القطاعية والمراكز النقابية الوطنية التي تنتمي إليها. وتتمتع النقابات القطاعية بمركز جيد للعمل على أشكال محددة من عمل الأطفال تظهر في مجالات عملها، في حين تحتل المراكز الوطنية موقعاً أفضل للحوار بشأن السياسة العامة مع الحكومة ومع أصحاب العمل. وعلى مستوى أعلى، تتمتع الاتحادات النقابية العالمية بمركز استراتيجي لتقديم الدعم لجهود النقابات الوطنية وللتأثير في النقاشات العالمية بشأن عمل الأطفال والتنمية وحقوق الإنسان.

٣٧٩. وفي حالة منظمات أصحاب العمل والقطاع الخاص، لا يزال البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال يواصل تقديم الدعم مباشرة لرابطات أصحاب العمل ويقوم في الوقت ذاته بتشجيع الشركات على الاضطلاع بدور داعم حيثما أمكن. وسيتعزز هذا الأمر بفضل استمرار تشجيع المبادرات على صعيد القطاع وزيادة التركيز على المسؤولية الاجتماعية للشركات. وستقدم منظمة العمل الدولية المساعدة إلى الدول الأعضاء التي ترغب في مساعدة الشركات الوطنية على وضع مدونات سلوك بشأن جملة أمور من بينها طريقة القضاء على عمل الأطفال في سلسلة التوريد، بالإضافة إلى تقديم دعم مباشر للتدريب المهني.

التوعية رفيعة المستوى بشأن أطر التنمية وحقوق الإنسان على المستوى العالمي

٣٨٠. يجدر أن يكون في تحليل ورقات استراتيجيات الحد من الفقر في هذا التقرير وفي تقصير التقارير والالتزامات الرئيسية بشأن الفقر والتنمية في غالب الأحيان عن إيراد إشارة تذكر إلى عمل الأطفال، ما يحمل كل امرئ في الحركة العالمية على أن يتوقف لحظة للتفكير المتبصر[1]. وتحتاج جهود التوعية التي تقوم بها منظمة العمل الدولية إلى قدر أكبر من الاستهداف الاستراتيجي بحيث يسجل عمل الأطفال ضمن أطر التنمية السائدة، من قبيل الأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجيات الحد من الفقر، وضمن آليات حقوق الإنسان في آن معاً. وعلى الرغم من أن

[1] للإطلاع على بعض الأمثلة الحديثة أنظر:
World Bank: *World Development Report 2006: Equity and development* (Washington, DC, 2005); Commission for Africa: *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa* (London, 2005); J. Sachs: *The end of poverty: How we can make it happen in our lifetime* (Penguin Books Ltd., 2005). An example of the contrary is the outcome document of
وهناك مثال مخالف وهو الوثيقة الختامية لمؤتمر قمة الألفية + ٥ في نيويورك في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥، حيث يذكر على نحو صريح في الفقرة ٤٧ منها عدة شواغل رئيسية لمنظمة العمل الدولية وأبرزها أسوأ أشكال عمل الأطفال (الجمعية العامة للأمم المتحدة: *البيان الختامي للقمة العالمية ٢٠٠٥*، ١٥ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٥، الفقرة ٤٧).

تزايد الأمثلة عن الإدماج الناجح لمسألة القضاء على عمل الأطفال ضمن ورقات استراتيجيات الحد من الفقر هي أمثلة مشجعة إلا أن هذا الاتجاه يستلزم تعزيزاً مستمراً من خلال دعم السياسة العامة من جانب المؤسسات المالية الدولية على المستوى العالمي.

٣٨١. ويتمثل أحد الأمثلة الناجحة في قيام سلسلة من الموائد المستديرة بشأن عمل الأطفال والتعليم في الاجتماعات السنوية للمجموعة رفيعة المستوى لمبادرة توفير التعليم للجميع، وهو ما حقق تقدماً هاماً في تحسين إقامة الصلات بين هذين الهدفين العالميين التوأمين. وأفضى هذا المفهوم، الذي استهل في نيو دلهي في عام ٢٠٠٣، إلى توفير منتدى لليونسكو ومنظمة العمل الدولية واليونيسيف والبنك الدولي للالتقاء معاً (مع المسيرة العالمية) لمناقشة السياسة والممارسة في مجال إدماج شواغل عمل الأطفال والتعليم. وتقوم منظمة العمل الدولية الآن، بحدوها في ذلك دعوة الأمين العام إلى قدر أكبر من الأطر الصلبة فيما بين الوكالات لتحقيق مبادرة توفير التعليم للجميع، بتشجيع تشكيل فرقة عمل عالمية بشأن عمل الأطفال والتعليم.

٣٨٢. وتشمل التدابير الأخرى التي ستعتمدها منظمة العمل الدولية ما يلي:

- إدماج مؤشر عمل الأطفال في نظم رصد الأهداف الإنمائية للألفية وورقات استراتيجيات الحد من الفقر ومبادرة توفير التعليم للجميع، ضمن غيرها من الأطر السياسية المرتبطة بالتنمية.
- تشجيع إدماج عمل الأطفال في الكتاب المرجعي، الصادر عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، والذي يقوم بدور الدليل في إعداد ورقات استراتيجيات الحد من الفقر في البلدان المشاركة[٢].
- تعزيز أثر حقوق الإنسان في سائر الأطر الثنائية وأطر المساعدة الخارجية، بما في ذلك تقوية آليات وأدوات الإبلاغ لتقييم أثرها على حقوق الإنسان، وبصورة أخص على عمل الأطفال.
- إعداد تقرير تقني ومشروع قرار للمؤتمر الدولي الثامن عشر لخبراء إحصاءات العمل في عام ٢٠٠٨، يقترح تعريفاً إحصائياً عملياً لعمل الأطفال يمكن أن يطبق عالمياً لأغراض القياس والتدخل البرنامجية.
- تقوية التوعية بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال المهملة، من قبيل عمل الأطفال في خدمة المنازل.
- ممارسة ضغط المجموعات لإدراج عمل الأطفال في برامج العمل الإقليمية، من قبيل برنامج عمل الاتحاد الأوروبي، على نحو أكثر تماسكاً.
- تشجيع الحوار والتعاون على المستوى الدولي:
  - *داخل أسرة الأمم المتحدة*: إن منظمة العمل الدولية واليونسيف هما الهيئتان الفاعلتان الرئيسيتان على الصعيد الدولي فيما يتعلق بعمل الأطفال ضمن منظومة الأمم المتحدة وينبغي زيادة قواهما التكاملية إلى الحد الأمثل بما يعود بالفائدة على الحركة العالمية. وقد وقع رئيسا الوكالتين رسالة نوايا في عام ١٩٩٦ تهدف إلى تحسين التعاون بينهما. وقد استغرق الأمر وقتاً طويلاً لجعل هذه الشراكة عملية. بالإضافة إلى ذلك، بينت التجربة على أرض الواقع إمكانيات كبيرة للتعاون مع الوكالات الأخرى ولا سيما اليونسكو وبرنامج الأغذية العالمي والمنظمة الدولية للهجرة والمؤسسات المالية الدولية.
  - *المؤسسات الإقليمية*: تتوفر فرص هامة مع مصارف التنمية الإقليمية (مثل استراتيجية الحماية الاجتماعية التابعة لبنك التنمية الآسيوي المعتمدة في ٢٠٠١) ومع الاتحاد الأوروبي بهدف بلورة موقف أكثر اتساقاً وتماسكاً بشأن عمل الأطفال.
  - *مع المنظمات غير الحكومية الدولية*: إن بعض الفوارق النظرية والسياسية التي برزت بين منظمة العمل الدولية وبعض العناصر من مجتمع المنظمات غير الحكومية، نابعة من الأنشطة المجزأة والافتقار إلى حوار منتظم. وينبغي إيجاد سبل لتحديد قاعدة مشتركة وإقامة حوار منتظم بشأن عمل الأطفال. وسيحتاج هذا الحوار أيضاً إلى تركيز خاص على تعريف الممارسات الحسنة في مشاركة الأطفال.
  - *مؤتمر استعراض دولي*: إن المؤتمر الدولي لمكافحة عمل الأطفال، الذي عقد في أوسلو في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧، كان أرفع اجتماع عقد حتى الآن بشأن عمل الأطفال وقد استند في أعماله إلى مؤتمر امستردام بشأن عمل الأطفال، الذي عقد في وقت سابق من تلك السنة. وقد رعى مؤتمر أوسلو كل من حكومة النرويج ومنظمة العمل الدولية واليونيسيف واجتذب ٣٥٠ مندوباً ضموا في صفوفهم وزراء التعاون الإنمائي والعمل والرفاهة الاجتماعية والعدل من ٤٠ بلداً صناعياً ونامياً فضلاً عن قادة نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات غير حكومية ووكالات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات متعددة الأطراف. ولتقييم التقدم المحرز في الجهود الدولية لمكافحة عمل الأطفال منذ مؤتمر أوسلو، يمكن عقد اجتماع شبيه رفيع المستوى للمساعدة على إعادة تركيز الحركة العالمية وتجديد زخمها. ومن شأن الاجتماع أن يولي اهتماماً خاصاً لإدماج موضوع القضاء على عمل الأطفال في الأطر العالمية للتعليم والتنمية وحقوق الإنسان، ولاستعراض أثر الاتفاقية رقم ١٨٢.

تعزيز إدماج عمل الأطفال ضمن الأولويات الشاملة لمنظمة العمل الدولية

٣٨٣. كشف هذا التقرير عن أنه لا يزال هناك ثغرات هامة على الرغم من إحراز تقدم يعتد به على مدى السنوات

[٢] انظر:
F. Klugman (ed.): *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies* (Washington, DC, World Bank, 2002).

الأربع الماضية في تعميم هدف القضاء الفعلي على عمل الأطفال على جميع أنشطة منظمة العمل الدولية. وفي الواقع، قد يؤدي أي برنامج تخصيصي بهذا الحجم إلى إلحاق الضرر بالنشاط الرامي إلى جعل القضاء على عمل الأطفال قضية تعني كل فرد.

٣٨٤. إن عمل الأطفال يوفر نقطة دخول جيدة إلى برنامج العمل اللائق. وقد برزت أمثلة جيدة عن تحسين إدماج شواغل عمل الأطفال في البرنامج الشامل لمنظمة العمل الدولية، على المستوى القطري (كما هو الحال في أندونيسيا) وعلى مستوى المقر على السواء، وذلك مثلاً من خلال المشاركة في وضع مبادئ توجيهية حول الطريقة التي يمكن أن تستخدم بها أبرز خبرات منظمة العمل الدولية في التصدي لعمل الأطفال. وترد أدناه اقتراحات لتعزيز جهود التعميم.

البرامج القطرية للعمل اللائق

٣٨٥. ستكون البرامج القطرية للعمل اللائق الوسيلة الأهم التي ستقدم بواسطتها منظمة العمل الدولية الأنشطة على المستوى القطري في السنوات القادمة. وهي توفر بالتالي نقطة دخول رئيسية من أجل تحقيق إدماج أكثر فعالية لشواغل عمل الأطفال في الأولويات الشاملة لمنظمة العمل الدولية. ولتحقيق هذه الغاية، سيتعين على المكتب أن يركز جهوده على جبهتين. ففي المقام الأول، يحتاج البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، إلى إجراء تحليل أكثر كثافة للصلات النظرية بين عمل الأطفال من جهة وبين شواغل أخرى من قبيل التعليم والفقر وعمالة الشباب من جهة أخرى، كجزء من نهج دورة الحياة لبرنامج العمل اللائق. ورغم اعتبار عمل الأطفال نقطة دخول مفيدة لمنظمة العمل الدولية لا يكاد يعرف شيء يذكر عن الطريقة التي يمكن بها استخدام مشاريع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لإنشاء برنامج وطني واسع النطاق للعمل اللائق. وهناك حاجة إلى صيغ لتصميم الاستراتيجيات والبرامج تتضمن أجزاء أخرى من نشاط منظمة العمل الدولية على نحو أكثر وضوحاً، لإنشاء محاور لمقترحات مشاريع المتابعة التي تستند إلى مشاريع عمل الأطفال دون أن تكون مشاريع خاصة بعمل الأطفال. وينبغي وضع ونشر التصاميم الجديدة المقترحة بحيث تبين بوضوح استراتيجيات الدخول إلى مجالات أخرى من نشاط منظمة العمل الدولية. وفي المقام الثاني، ومن منظور عملي، لا بد للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال من أن يستعرض طرائق التعاون التقني الذي يقدمه وطرائق تمويل الهيئات المانحة لتسهيل التكامل والتداؤب مع البرامج القطرية للعمل اللائق. ويتيح اعتماد لامركزية مراقبة وإدارة مشاريع عمل الأطفال تحسين إدماج هدف استئصال عمل الأطفال في إطار البرنامج القطري الشامل. بل سيصبح إدماج البرامج الفردية في البرامج التقنية الأخرى والإرشاد السياسي على المستوى الوطني أكثر أهمية بفضل البرمجة القطرية للعمل اللائق.

عمالة الشباب

٣٨٦. ينبغي وضع برنامج عمل شامل بشأن الصلات بين عمل الأطفال وعمالة الشباب كمتابعة للقرار بشأن عمالة الشباب، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته الثالثة والتسعين في عام ٢٠٠٥.

إدماج نتائج إشراف منظمة العمل الدولية في برنامج التعاون التقني

٣٨٧. على حد ما يشار إليه في الجزء الأول من هذا التقرير، يوفر عمل هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية - وأبرزها لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات - نظرة عامة مستنيرة بشأن مجالات النشاط الكبرى التي تقوم بها الدول الأعضاء والمجالات التي يُطلب فيها اتخاذ المزيد من الإجراءات. ولئن كان يفترض بهذا الأمر أن يقدم الإرشاد للبلدان في مجال تحديد أولوياتها، ينبغي أيضاً لعمل الإشراف الذي تقوم به منظمة العمل الدولية أن يوفر توجيهات لبرنامج التعاون التقني للمنظمة. وتوخياً لضمان قدر أكبر من التماسك بين التعاون التقني والنشاط المعياري في ميدان عمل الأطفال، ستجرى عمليات تنسيق منتظمة تجمع بين هيئات المكتب النشطة في هذين المجالين.

خلاصة

٣٨٨. لقد تكثفت إجراءات منظمة العمل الدولية الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال على مدى السنوات الأربع الماضية وتم إحراز تقدم يعتد به منذ التقرير العالمي الأول عن الموضوع. وسيكون التحدي الماثل أمام منظمة العمل الدولية للسنوات الأربع المقبلة هو العمل على نحو أكثر تركيزاً واستراتيجية بحيث تكون المنظمة هي العنصر الحفاز لتحالف عالمي منشط دعماً للإجراءات الوطنية الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال. ومن شأن هذا التحول في النهج إزاء القيادة العالمية أن يضمن إسهام منظمة العمل الدولية على نحو أكثر فعالية في جعل عمل الأطفال ذكرى يطويها النسيان.