تسريع وتيرة إجراءات مكافحة عمل الأطفال

تقريـر المديـر العـام

تسريـع وتيـرة إجـراءات مكافحة عمل الأطفال

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

مؤتمـر العمـل الدولـي
الدورة ٩٩، ٢٠١٠

التقرير الأول (باء)

مكتـب العمـل الدولـي جنيـف

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

ISBN 978-92-2-621873-4 (print)
ISBN 978-92-2-621874-1 (web PDF)
ISSN 0252–7022

الطبعة الأولى، ٢٠١٠

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، أو بالبريد الالكتروني على العنوان: pubvente@ilo.org.

زوروا موقعنا على العنوان: www.ilo.org/publns.

طبع في سويسرا SRO

المحتويات

تمهيد ix

موجز تنفيذي xiii

مقدمة ١

الجزء الأول - صورة عالمية دينامية ٥

تقديرات عالمية جديدة بشأن طبيعة مشكلة عمل الأطفال ومداها ٥

التقدم المحرز في إحصاءات عمل الأطفال ٥

الاستنتاجات الرئيسية ٥

المنهجية والبيانات الأساسية ١٢

معايير عمل الأطفال والتصديق عليها ١٣

نبذة تاريخية ١٣

التحديات المتبقية ١٤

الجزء الثاني - إنجازات مهمة على درب تحقيق هدف عام ٢٠١٦ ..... ١٩

البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال: عشرون عاماً من العمل ١٩

خطة العمل العالمية لعام ٢٠٠٦ ..... ٢٠

إجراءات منظمة العمل الدولية ٢٠

دعم الجهود الوطنية ٢٠

البيانات والمعارف وبناء القدرات ٢٥

تقاسم المعارف واستخدامها في المشورة السياسية ٢٦

التعاون بين بلدان الجنوب ٢٨

تعميق الحركة العالمية وتدعيمها ٢٨

تقرير منظمة العمل الدولية بشأن الحركة العالمية ٢٩

التوعية ٣٠

تعزيز دور الشركاء الاجتماعيين ٣٠

المسؤولية الاجتماعية للشركات ٣٣

الاتفاقات الإطارية العالمية ٣٣

التحالف مع الحركة التعاونية العالمية ٣٤

العنف ضد الأطفال: دراسة من الأمم المتحدة ٣٥

التعليم للجميع: الترابط مع عمل الأطفال ٣٥

الشراكات الدولية الجديدة ٣٧
اليوم العالمي لمناهضة عمل الأطفال ٣٨
عمل الأطفال والأمم المتحدة ٣٨
المؤتمر العالمي الخاص بعمل الأطفال في عام ٢٠١٠ ..... ٣٨
الاستجابة إلى أزمة الاقتصاد والعمالة العالمية ٣٩
زيادة إدماج مسألة عمل الأطفال في أولويات منظمة العمل الدولية ٣٩
الصلات بين عمل الأطفال وعمالة الشباب ٤٠
إجراءات خاصة بالفتيات ٤١
هدف عام ٢٠٠٨ ..... ٤١
التركيز على أفريقيا ٤١
عام ٢٠٠٥ سنة حاسمة: الفارق بين الوعود والأداء ٤٢
إجراءات منظمة العمل الدولية منذ عام ٢٠٠٦ ..... ٤٢
تنمية المعارف ٤٣
خلاصة ٤٤

الجزء الثالث - تحويل التحديات إلى فرص ٤٧
ماذا يحدث في مجال التعليم؟ ٤٧
سياسات القضاء على عمل الأطفال: بعد حاسم ٤٨
الفترات الحرجة تتطلب جهوداً أكثر تركيزاً على الاستراتيجيات ٤٩
الملكية الوطنية وتوسيع النطاق ٤٩
برامج محددة زمنياً ٤٩
التحويلات النقدية المشروطة ٤٩
التحديات والفرص في التعليم ٥٠
عمل الأطفال وعمالة الشباب ٥٢
الزراعة: تحدّ بالنسبة للإجراءات المتعلقة بعمل الأطفال ٥٣
أسوأ أشكال العمل المنسية والمستبعدون: ثغرات مهمة ٥٤
العمل الجبري والعمل سداداً لدين ٥٤
العمال المنزليون الأطفال ٥٥
الأطفال المتأثرون بالنزاعات المسلحة ٥٦
أنشطة محظورة ٥٦
تأثير فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز على عمل الأطفال ٥٧
تنقل الأطفال: الهجرة كشاغل ناشئ ٥٧
الأطفال المعاقون واحتياجات تعليمية خاصة أخرى ٥٧
دور الشركاء الاجتماعيين والتزامهم ٥٨
المسؤولية الاجتماعية للشركات ٥٩
وعد إصلاح الأمم المتحدة ٦٠
إنعاش الحركة العالمية ٦٠
أي دور ريادي لمنظمة العمل الدولية؟ ٦٠
تصحيح المسار ٦١
شركاء مهمون: العمل مع اليونيسيف ومنظمات غير حكومية ٦١
إمكانات مجموعة دول "بريك" (BRIC) كدول مناصرة لقضية عمل الأطفال ٦٢
التوعية ٦٢

ثغرات المعارف واستراتيجيتها ٦٢
ثغرات المعارف ٦٢
استراتيجية المعارف ٦٣
قياس الجهود الوطنية والتقدم المحرز ٦٣
توقعات التصديق ٦٤
استراتيجيات إقليمية ٦٤
الوفاء بالالتزامات إزاء أفريقيا ٦٤
جنوب آسيا: عدد كبير من الأطفال في عمل الأطفال ٦٦
الأمريكتان: تقدم حسن لكنه غير منتظم ٦٧
الدول العربية ٦٧
أوروبا وآسيا الوسطى ٦٨
الإنجازات على المحك: تأثير الأزمتين المالية والعالمية على عمل الأطفال ٦٨
الاستجابات السياسية ٦٩
خطوات مستقبلية ٦٩
تدابير تجارية دولية وعمل الأطفال ٧٠
التأثير الاقتصادي لتغير المناخ: تناول حالة عمل الأطفال ٧١

الجزء الرابع - تسريع وتيرة التقدم نحو هدف عام ٢٠١٦ ..... ٧٣
سيناريوهان ٧٣
جداول الأعمال الماضية ٧٣
الاعتبارات الاستراتيجية المتصلة ببلوغ هدف عام ٢٠١٦ ..... ٧٤
الخطوات الرئيسية نحو عام ٢٠١٦: توليد زخم عالمي ٧٥
إجراءات محددة لمنظمة العمل الدولية ٧٥
الزعامة الفكرية ٧٥
دعم الحركة العالمية ٧٦
تدعيم تحالف العمال ودوائر الأعمال لمكافحة عمل الأطفال ٧٦
القضايا والأولويات الإقليمية ٧٦

تـمـهيد

يصدر هذا التقرير العالمي في مرحلة حرجة. وإذا استرجعنا بالذاكرة الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، لرأينا أنّ العالم كان مضطراً إلى التكيف مع أثر الأزمة المالية والاقتصادية. ويمثل أمامنا تحدي الانتعاش المستدام وإرساء إطار موجه نحو فرص العمل من أجل تحقيق نمو متين ومتوازن. ويحدد هذا الأمر سياق النشاط المستقبلي الرامي إلى وضع حد لعمل الأطفال. وهذه المهمة هائلة، ويجب أن يبقى التزامنا ثابتاً لا تهاون فيه بل يجب أن نترجمه إلى أفعال.

منذ أربع سنوات مضت، شددت في التقرير العالمي الثاني بشأن عمل الأطفال على إمكانية إحراز تقدم في مكافحة عمل الأطفال. وبيّن ذلك التقرير أنّ عمل الأطفال في تراجع. لقد ازداد وعي الجمهور ولم يعد من الممكن تجاهل هذا الموضوع وإنكاره. وتجلى التزام الدول الأعضاء في نسبة التصديق العالية على اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨) والتصديق السريع جداً على اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢)، التي دخلت حيز النفاذ منذ عشر سنوات. كما تواصل الإصلاح التشريعي بوتيرة سريعة وطُبقت نهج جديدة. وكان هناك حشد واسع النطاق فيما بين الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والمنشآت والمستهلكين والأفراد من الجمهور العام.

ونظراً لهذه التطورات، حدانا من التفاؤل ما يكفي لإرساء الهدف الرامي إلى وضع حد لأسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦. وكان التحدي الذي طرحناه، نحن أنفسنا، يتمثل في الارتقاء بوتيرة نشاطنا وفي ضمان استمرارنا في تولي القيادة الفعالة على كافة المستويات في الحركة العالمية لمكافحة عمل الأطفال.

لقد أحرز تقدم جوهري في كافة أرجاء العالم. ويسلّط هذا التقرير العالمي الضوء على إنجازات وطنية مهمة. وشكل الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي مزايا ثمينة ووسائل أساسية للنهوض بالنُهج المستدامة تحقيقاً لمنع عمل الأطفال والقضاء عليه. ويبذل الشركاء الاجتماعيون ما يملكون من الميزات النسبية في مكان العمل، ولقد كانوا نشطين في وضع السياسة العامة على المستويين العالمي والوطني.

غير أنّ الصورة المنبثقة عن هذا التقرير العالمي الثالث وعن عملية الرصد الأخيرة للتقدم المحرز في اتجاه تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، لا تزال صورة مختلطة. وهناك ما يدعو إلى شيء من القلق. فمن الجهة الإيجابية، هناك تراجع مستحسن في عمل الأطفال في صفوف الفتيات وفي صفوف الأطفال الذين يؤدون أعمالاً خطيرة. ويلوح أمامنا نحن أيضاً، أفق التصديق العالمي الشامل على الاتفاقية رقم ١٨٢. وهذه إنجازات مهمة.

ولكن بشكل عام، تدل المؤشرات على أنّ التقدم غير متساوٍ: فهو ليس بالسرعة ولا الشمولية المطلوبتين للتوصل إلى تحقيق الأهداف التي وضعناها. ويصف هذا التقرير تراجعاً بطيئاً في الوتيرة العالمية للحد من عمل الأطفال منذ عام ٢٠٠٦. وقد ازداد عمل الأطفال في صفوف الفتيان والشباب في الفئة العمرية بين ١٥ و١٧ سنة. ولقد تعثر التقدم في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى - وهذا أمرٌ مخيبٌ للأمل. وكانت أفريقيا قد اعتبرت إقليماً يحتاج إلى اهتمام خاص، في تقريرنا الأخير. وجوهر القول إنّ قرابة ٢١٥ مليون طفل في العالم لا يزالون واقعين في شرك عمل الأطفال.

ويشكل استمرار عمل الأطفال أحد أكبر أوجه الفشل في الجهود الإنمائية. وتبرز الآن مشاغل من أن يؤدي الركود الاقتصادي العالمي إلى كبح التقدم نحو تحقيق هدف عام ٢٠١٦ المتمثل في القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، بل جعل تحدي تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية أمراً أصعب بكثير. ولا يمكن أن يتحول الركود الاقتصادي ذريعة لخفض الطموح أو التواني عن العمل، بل إنه يقدم على العكس فرصة لتنفيذ التدابير السياسية لصالح الناس والانتعاش والتنمية المستدامة.

ويقوم الميثاق العالمي لفرص العمل، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في حزيران/ يونيه ٢٠٠٩، بتطبيق برنامج العمل اللائق على الأزمة. وهو يقدم مجموعة متكاملة من السياسات المجربة والمختبرة المتمركزة حول تدابير العمالة والحماية الاجتماعية التي لا غنى عنها بالنسبة إلى نهج "الخلاص من الفقر". وتقوم هذه التدابير بحماية الأشخاص المستضعفين ومنحهم القدرات في الوقت الذي تساعد فيه على استدامة الطلب الإجمالي. ويمكن لمثل هذه السياسات أن تخفف من أثر الأزمة على الأسر التي تعيش في الفقر، وأن تجنب الأطفال من الوقوع في شرك عمل الأطفال وتساعدهم على الاستفادة من مستقبل خالٍ من عمل الأطفال. والمبادرات المعنية بالأزمات في منظومة الأمم

المتحدة، التي وضعها مجلس الرؤساء التنفيذيين، ولا سيما تلك المتعلقة بالوظائف والحماية الاجتماعية والتي تشارك فيها منظمة العمل الدولية عن كثب، تقدم سبيلاً آخر للمضي قدماً بهذا النهج.

ولا بد من بذل المزيد من الجهود واسعة النطاق من أجل إعادة شعلة الأمل ببلوغ هدف عام ٢٠١٦. والوضع اليوم يدعو إلى إعادة تحفيز حملة ترمي إلى مكافحة عمل الأطفال. وعلينا أن نرتقي بوتيرة العمل وننتقل إلى السرعة العليا. وفي الوقت الحاضر، تتسم قيادة منظمة العمل الدولية حفاظاً على الزخم الرامي إلى القضاء على عمل الأطفال، بأنها أكثر أهمية من أي وقت مضى.

أما الاتجاهات المستقبلية فهي واضحة. والمطلوب عمل متآزر في المجالات التالية: تأكيد حصول الجميع على التعليم الأساسي وتوسيع نطاقه؛ بناء أرضية أساسية للحماية الاجتماعية؛ تعزيز فرص العمالة المنتجة للأهل بهدف وضع العائلات على المسلك الذي سيخلصها من براثن الفقر ويخلص الأولاد من شرك عمل الأطفال. وهذا النهج المتكامل أساسي لضمان تأثير دائم ويعتد به. ولا بد أيضاً من إيلاء تركيز أكبر على الزراعة التي تضم غالبية العمال الأطفال. وتستدعي أفريقيا اهتماماً خاصاً.

والحوار الاجتماعي أداة رئيسية للتقدم. ومن خلال التوعية المنشطة، لا بد لمنظمة العمل الدولية الثلاثية من أن تكون جهة فاعلة محورية وداعية يعوّل عليها في حركة مكافحة عمل الأطفال. كما لا بد لها من أن تتوسع وتعزز ائتلافاتها في سبيل القضية، بالاستفادة من إمكانيات وسائط الإعلام الجديدة تحقيقاً لهذا الغرض.

ولقد دأبت منظمة العمل الدولية منذ أوائل التسعينات، على الاضطلاع بدور في إدراج عمل الأطفال في البرنامج العالمي. والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال متواجد على أرض الواقع منذ عام ١٩٩٢، وكان نشطاً في أكثر من ٩٠ بلداً في فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩. واستناداً إلى برنامج العمل اللائق والنهج المتكامل الذي يدعو إلى اعتماده، يوفر البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال الدعم لهيئاتنا المكونة من أجل تعميم مسألة عمل الأطفال في المجالات الرئيسية للسياسة العامة، ومن أجل النهوض بالقوانين والممارسات الرامية إلى مكافحة عمل الأطفال، بدءاً من أسوأ أشكاله. وقد أصبحت البرامج القطرية للعمل اللائق، أكثر فأكثر، إطار التزامنا. وأفضت مشاركة منظمة العمل الدولية في عملية إصلاح الأمم المتحدة إلى ظهور فرص جديدة للمضي قدماً بهدف العمل اللائق وكجزء منه القضاء على عمل الأطفال.

ويشارف البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على الاحتفال بالذكرى العشرين لتأسيسه. ويدعو هذا التقرير إلى تحويل التركيز نحو تطوير المعارف وتحليل السياسات العامة على أساس البراهين ونشرها. وسوف يرتبط تأثير منظمة العمل الدولية وقيمتها المضافة ارتباطاً كبيراً بنوعية التحاليل المعمقة والمعارف التي يمكن أن نستحدثها. وفي الوقت نفسه، لا تزال بلدانٌ عديدة تحتاج إلى المساعدة في الارتقاء ببرامجها من أجل تحقيق الأثر الضروري. ولن يفتأ التضامن الدولي - بما في ذلك الالتزام بتوفير الموارد - أمراً لا غنى عنه لدعم خطوط العمل هذه.

إن هذه المراحل الزمنية محك اختبار للوفاء بقيمنا والتزاماتنا. والتقدم هش والبلدان أيضاً ضعيفة في وجه النزاع المتوطن والكوارث الطبيعية. ولا بد لنا من أن نضيء من جديد شعلة الرؤية والإيمان والشجاعة للقيام بالتغييرات التي يمكن أن تحوّل حياة أولادنا وأسرنا. ولن نصل إلى مبتغانا باتباع نهج "الوضع المعتاد" واتخاذ مبادرات مجزأة وتدريجية.

وعندما برزت مسألة عمل الأطفال في التسعينات، انضمت البلدان والمجتمعات المحلية بقوة إلى القضية. وعلينا أن نعيد إحياء هذا الشعور بأن الأمر ملح. لقد حان الوقت لإعادة تحفيز الحملة التي تمضي بالمعركة قدماً ولرسم خارطة طريق من شأنها أن تضعنا جميعاً على المسار المؤدي إلى الأهداف التي حددناها.

وسيتعزز الزخم للعمل خلال انعقاد المؤتمر العالمي لعمل الأطفال في لاهاي في أيار/ مايو ٢٠١٠. وتستضيف حكومة هولندا هذا المؤتمر وتدعمه منظمة العمل الدولية، وهو يندرج في سلسلة المؤتمرات البارزة التي عقدت في أمستردام وأوسلو عام ١٩٩٧ والتي كانت أساسية في تمهيد الطريق أمام توافق الآراء العالمي بشأن إجراءات مكافحة عمل الأطفال.

وفي السنوات القليلة الماضية، حقق التعاون بين بلدان الجنوب الكثير من المكاسب باعتباره محرك العمل بشأن المسائل العالمية ومنها عمل الأطفال. وقد جاءت البرازيل في الصدارة. ويتحتم تشجيع مثل هذه المبادرات، تمشياً مع روح المادة ٨ من الاتفاقية رقم ١٨٢، التي تدعو الدول الأعضاء إلى اتخاذ تدابير ملائمة لمساعدة بعضها بعضاً في التصدي لأسوأ أشكال عمل الأطفال.

ولا يمكننا أن نتخلى عن مسؤوليتنا تجاه أطفال العالم، الذين يشكل عمل الأطفال بالنسبة إليهم مسألة البقاء على قيد الحياة. وعلينا الآن أن نؤكد من جديد اقتناعنا بأنّ عالماً خالياً من عمل الأطفال أمرٌ ممكن وفي متناول اليد. ولا يمكن للعالم أن ينمو وهو ينوء تحت حمل هذه القضية، عندما يرى ٢١٥ مليون طفل طفولته تتوارى عن ناظريه ويُحرم من فرصة الحصول على مستقبل أفضل. فإذا كانت الإرادة موجودة، كانت الوسائل متاحة للقيام بالأفضل والإتيان بأكثر من المنشود.

خوان سومافيا

المدير العام لمكتب العمل الدولي

موجز تنفيذي

حددت منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٦ هدفاً طموحاً تمثل في وضع حد لأسوأ أشكال عمل الأطفال جميعها بحلول عام ٢٠١٦. وباقتراب التاريخ المحدد تصل الحملة العالمية للقضاء على عمل الأطفال إلى مرحلة حاسمة. وتوجد بوادر تقدم واضحة لكن الاستجابة العالمية لا تخلو أيضاً من ثغرات مثيرة للقلق. وكما هو الحال اليوم، فإن وتيرة التقدم ليست سريعة بما يكفي لبلوغ هدف عام ٢٠١٦. ويجب تفادي فتور الحركة العالمية وحدوث نوع من "الملل من قضية عمل الأطفال".

ويتمثل التحدي في تنفيذ البرنامج الطموح الذي اعتمده مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في عام ٢٠٠٦ بتعبئة الإرادة السياسية من أجل إعطاء الأولوية للأطفال في الميزانيات الوطنية والجهود الإنمائية. ولا يوجد سبب أو ذريعة لأن تذهب الالتزامات ضحية تغير الأولويات أثناء أزمة الاقتصاد وفرص العمل العالمية. وبناء عالم خالٍ من عمل الأطفال أمر في المتناول. وتوجد بلدان كثيرة على المسار السليم، وهي تحقق نجاحاً في هذا الصدد. غير أن من اللازم إيقاظ حس الاستعجال بحيث يصبح القضاء على عمل الأطفال حقيقة واقعة في العالم قاطبة.

ويركز هذا التقرير العالمي الثالث بشأن عمل الأطفال في إطار متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، على الوفاء بالالتزامات المقطوعة في عام ٢٠٠٦ عند اعتماد خطة العمل العالمية. وقد وضعت خطة العمل أهدافاً محددة زمنياً بخصوص القضاء على عمل الأطفال. وأخذت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على عاتقها التزامات وعهوداً مهمة. وأربع سنوات هي وقت قصير لضمان حدوث تغيير كبير، لكنه يسمح للمنظمة بتقييم التقدم وقياسه. ولا بد لنا خصوصاً من أن نعرف ما إذا كان العالم في طريقه إلى بلوغ هدف القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال جميعها بحلول عام ٢٠١٦.

ولهذا الغرض، يتبع هذا التقرير العالمي الهيكل الرباعي ذاته المعتمد في التقريرين السابقين. إذ يقدم الجزء الأول صورة عالمية دينامية تبيّن آخر ما استجد في الاتجاهات العالمية الواردة في التقرير العالمي المقدم في عام ٢٠٠٦ وتعرض التقدم المحرز في التصديق على معايير منظمة العمل الدولية. ويستعرض الجزء الثاني التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل العالمية. وانطلاقاً من هذا الاستعراض يبحث الجزء الثالث ما تبقى من التحديات والثغرات الرئيسية وكيفية التصدي لها. وأخيراً، يضع الجزء الرابع جدول أعمال لحث وتيرة التقدم صوب بلوغ هدف عام ٢٠١٦.

وقد استفادت التقديرات العالمية الجديدة الواردة في الجزء الأول من التقرير، من التحسينات التي تضمنها القرار المتعلق بإحصاءات عمل الأطفال والمعتمد في المؤتمر الدولي الثامن عشر لخبراء إحصاءات العمل في عام ٢٠٠٨. إضافة إلى ذلك، أدرجت بيانات جديدة قيّمة مستمدة مما يزيد على ٦٠ استقصاء وطنياً جديداً أُجري بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٨.

وتلوح من التقديرات العالمية الجديدة صورة مختلطة المعالم. ويستمر تراجع عمل الأطفال لكنه تراجع طفيف فقط، إذ لا يزال ٢١٥ مليون طفل متأثرين به. وتراجع أيضاً عدد الأطفال في العمل الخطر، وكثيراً ما يستخدم قياسه كمؤشر على أسوأ أشكال عمل الأطفال. واستمر النمط العام المستخلص قبل أربع سنوات: فكلما كان العمل مضراً وكان الأطفال المشاركون فيه مستضعفين كلما كانت وتيرة التراجع أسرع. ومع ذلك لا يزال ١١٥ مليون طفل معرضين للعمل الخطر، وهذا عدد مذهل.

وما زالت أقاليم آسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي تسجل تراجعاً في عمل الأطفال، بينما تشهد أفريقيا جنوب الصحراء زيادة بالقيم النسبية والمطلقة على السواء. وتتسم المنطقة أيضاً بأعلى نسبة انتشار لظاهرة الأطفال العاملين، إذ يشارك طفل من أربعة في عمل الأطفال.

وتُميَّز اتجاهات عمل الأطفال العالمية بحسب السن ونوع الجنس. فقد سجلت زيادة في عمل الأطفال بين الصبيان مقابل حالة انخفاض كبيرة ومستحسنة بين الفتيات. ويعزى التراجع العالمي في عمل الأطفال بالقدر الأكبر إلى انخفاض أعداد الفتيات العاملات. ومن المثير للهلع حدوث زيادة بنسبة ٢٠ في المائة في عمل الأطفال لدى الفئة المتراوحة أعمارها بين ١٥ و١٧ سنة - إذ ارتفع عددهم من ٥٢ مليوناً إلى ٦٢ مليوناً. ويبقى أكبر قطاعات عمل الأطفال هو قطاع الزراعة حيث يعمل أغلبية الأطفال بلا أجر باعتبارهم من أفراد الأسرة.

وقد أحرز تقدم لا يستهان به في التصديق على معايير منظمة العمل الدولية في مناطق كثيرة من العالم، واقترن ذلك بإجراءات ملموسة من أجل تنفيذها. وبعد عقد من الزمن، بات التصديق الشامل على الاتفاقية رقم ١٨٢ قريباً. وفي الآن ذاته استفادت الاتفاقية رقم ١٣٨ من سرعة التصديق على الاتفاقية رقم ١٨٢. ولئن كان هذا المشهد العالمي ملفتاً فهو يخفي ثغرات نوعية مهمة، إذ لم تصدق عدة بلدان بعد على معايير منظمة العمل الدولية المتعلقة بعمل الأطفال، وبخاصة الاتفاقية رقم ١٣٨. ويبقى جزء كبير من أطفال العالم غير مشمولين بتلك الاتفاقيات الأساسية.

وتتيح التقارير العالمية فرصة ثمينة للتفكير في التقدم المحرز على مدى السنوات الأربع الماضية. ويبحث الجزء الثاني من التقرير التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل العالمية لعام ٢٠٠٦. وهذه الخطة هي خطة عشرية تتناول الطريقة التي يمكن بها لمنظمة العمل الدولية أن تدعم عملية عالمية تفضي إلى تحقيق هدف عام ٢٠١٦. وتتبع في ذلك نهجاً ثلاثياً يقوم على ما يلي: دعم الاستجابات الوطنية؛ تكثيف الحركة العالمية وتدعيمها؛ تشجيع دمج عمل الأطفال بقدر أكبر ضمن الأولويات العامة لمنظمة العمل الدولية.

وعمل الأطفال ليس قدراً محتوماً على الأمم. فأمام الحكومات خيارات لدى تحديد مخصصات الميزانية والاختيارات السياسية. لذلك فإن الالتزام السياسي ضروري للتصدي لعمل الأطفال. ويقدم هذا التقرير عدداً من الأمثلة التي دعم فيها التعاون التقني للمنظمة، ولا سيما بواسطة برنامجها الدولي للقضاء على عمل الأطفال، التزاماً وطنياً من خلال دمج شواغل عمل الأطفال في المجالات السياسية الرئيسية وعلى جميع المستويات الاستراتيجية. وشكل نهج البرنامج المحدد زمنياً، المكرس في الاتفاقية رقم ١٨٢، وسيلة مهمة للجهود الوطنية وللدعم الذي تقدمه المنظمة لها، على غرار المواد المعرفية العديدة المتاحة بطرق منها أنشطة التدريب. ومن العناصر المشجعة بصفة خاصة عدد المبادرات الريادية. وتجدر الإشارة إلى ذلك بصورة خاصة سيما وأن تعبئة الدعم للحركة العالمية والإبقاء عليه كان يعتبر لأربع سنوات خلت أهم التحديات على الأرجح. واتخذت أيضاً مبادرات مهمة في مجال التوعية؛ وأقيمت شراكات معززة في مجال مكافحة أسوأ أشكال عمل الأطفال؛ وسُجلت مبادرات أخرى في دعم المسؤولية الاجتماعية للشركات، وفي إطار حركة توفير التعليم للجميع، وفي مجال جمع البيانات والبحوث. زد على ذلك أن عام ٢٠١٠ هو العام الذي سيعقد فيه، في لاهاي، مؤتمر دولي رئيسي بشأن عمل الأطفال، وهي تظاهرة نادى بها التقرير العالمي الثاني. وأخيراً، ما زال برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية يتصدى بالأساس إلى مشكلة عمل الأطفال، التي تعتبر نتيجة ذات أولوية في العديد من البرامج القطرية للعمل اللائق، إن لم يكن في معظمها. واتخذ عدد من المبادرات المهمة في إطار نهج يهدف على مدى الحياة إلى تحسين دمج عمل الأطفال وعمالة الشباب. وأعدت في الآن ذاته أدوات ودراسات تطبيقية لبحث البعد الجنساني في نشاط منظمة العمل الدولية في مجال عمل الأطفال، وذلك مثلاً من خلال اختيار موضوع اليوم العالمي لعام ٢٠٠٩.

ولعل أهم خطوة تحققت إلى الأمام في السنوات الأخيرة هي التوافق العالمي الساحق في دعم هدف توفير التعليم للجميع. والواقع أنه إلى جانب الهدف الإنمائي للألفية المتمثل في توفير التعليم الابتدائي للجميع بحلول عام ٢٠١٥، هناك فهم متزايد ومتقارب مفاده أن الهدف يجب أن يكون على الأقل، توفير التعليم *الأساسي* للجميع - أي التعليم الابتدائي بالإضافة إلى سنتين أو ثلاث سنوات من التعليم الثانوي. وهذا الأمر مطلوب لسببين رئيسيين. أولاً، لضمان أن يكون الشباب قادرين على الانضمام إلى صفوف القوى العاملة مجهزين بالمهارات الأساسية المطلوبة للحصول على حياة عملية لائقة. ثانياً، إذا كان الحد الأدنى لسن ترك المدرسة أقل من الحد الأدنى الوطني العام للدخول إلى سوق العمل، فستكون النتيجة لا محالة عمل الأطفال.

وليس التعليم هو الحل الوحيد، ولكن عندما يكون مجانياً ومتفرغاً وإلزامياً وجيداً، يمثل الجزء الأهم من الكل. ولقد تمثلت إحدى المساهمات الأساسية لمنظمة العمل الدولية في النقاش العالمي، في رسالة واضحة مفادها أن هذه المعادلة واضحة: *لن نقضي على عمل الأطفال ما لم نوفر التعليم للجميع؛ وفي المقابل، لن نضمن وجود جميع الأطفال في المدارس ما لم نضع حداً لعمل الأطفال، ولا سيما أسوأ أشكاله.*

ويعتبر تقرير عام ٢٠٠٦ نهاية عام ٢٠٠٨ نقطة مرحلية بالنسبة إلى الدول الأعضاء كي تتخذ تدابير مناسبة ومحددة زمنياً من أجل بلوغ هدف عام ٢٠١٦. وفي حين كانت الاستجابة إلى هدف عام ٢٠٠٨ في أمريكا اللاتينية إيجابية بصفة عامة، سُجّلت استجابة أقل تشجيعاً في أفريقيا وفي أجزاء من آسيا. ويتمثل الاستنتاج المعقول في أن هدف عام ٢٠٠٨ لم يتحقق بصورة فعلية في الكثير من تلك الحالات، إن لم يكن في معظمها. كذلك قوبلت نية التركيز على أفريقيا باستجابة مختلطة. ورغم بذل الجهود في سبيل تصميم استراتيجية محددة تركز على دعم البلدان في وضع خطط عملها الوطنية، ما زال يتعين على أغلبية البلدان إكمال العملية. ويظل الدعم الدولي لأفريقيا دعماً حاسماً، شأنه في ذلك شأن خلق حركة في أفريقيا قاطبة من أجل دعم القضاء على عمل الأطفال.

ويبحث الجزء الثالث من التقرير ما تبقى من التحديات على نحو أكثر منهجية. وفي السياق الأوسع للتقدم صوب بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، ولا سيما وتيرة ذلك التقدم في مجال توفير التعليم الابتدائي للجميع، تسجل مؤشرات لا تبعث على تفاؤل كبير. فالعالم ليس في طريقه حالياً نحو بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية بواسطة هدف عام ٢٠١٦ لمنظمة العمل الدولية بخصوص أسوأ أشكال عمل الأطفال. ويدعو التقرير إلى زيادة تركيز السياسات على القضاء على عمل الأطفال. ولا يزال الطريق طويلاً نحو تهيئة بيئة سياسية ومؤسسية تعطي الأولوية لمكافحة عمل الأطفال عند وضع الميزانيات الوطنية وعلى أعلى مستويات صنع السياسات.

وثمة حاجة ملحة إلى زيادة التحكم والطموح الوطنيين بدعم من منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بغية السير نحو هدف عام ٢٠١٦. ولا بد من إنعاش الحركة العالمية من أجل تهيئة مناخ سياسي ملائم لتعزيز الجهود

الوطنية. ويواصل الشركاء الاجتماعيون لمنظمة العمل الدولية المساهمة بقدر كبير في الحملة العالمية للقضاء على عمل الأطفال، وذلك إما بأسلوب صريح وإما بأداء دورهم الرئيسي كأصحاب عمل جيدين ونقابات عمال فعالة. وما فتئت اتحادات النقابات العالمية تعمل بنشاط على مكافحة عمل الأطفال في قطاعات منها التعليم والزراعة والبناء والتعدين والملابس. وتزيد فعالية الشركاء الاجتماعيين عندما يستغلون ميزاتهم النسبية الهائلة سعياً إلى تحقيق العمل اللائق للبالغين وتوفير سبل معيشة لائقة وضمان المداخيل للأشخاص العاملين وأسرهم. وتدعيم مساهمة الشركاء الاجتماعيين في وضع خطط العمل الوطنية ومبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات وفي الأنشطة القطاعية والمجتمعية وأنشطة أماكن العمل، أمر من شأنه زيادة تعزيز قدرة الحركة العالمية وتدعيمها وتنشيطها، كما يمكن لتحسين توجيه جهود التوعية نحو أهداف محددة وزيادة طموحها أن يساعد على ذلك.

ولا تزال هناك ثغرات برمجية أيضاً. وبلوغ هدف عام ٢٠١٦ والهدف الأسمى المتمثل في القضاء الفعلي على عمل الأطفال يتطلب تحولاً ضخماً في قطاع الزراعة حيث يعمل معظم الأطفال. وتُغفل معظم حالات أسوأ أشكال عمل الأطفال لأن فئة الأطفال هي الفئة التي يصعب الوصول إليها أكثر من غيرها باستعمال الوسائل التقليدية. غير أن هناك علامات على زيادة الاستجابة إلى الاقتصاد غير المنظم وفيه، ويتجلى ذلك أقله في النجاح الذي أحرزته منظمات عمال الأرياف مؤخراً في ضم ملايين الأعضاء الجدد إلى صفوفها.

وتوجد قبالة هذه التحديات الكثيرة فرص كبيرة. وتتيح عملية إصلاح الأمم المتحدة إمكانية تطبيق نهج دعم دولي متسق على الصعيد الوطني. وتتيح زيادة التعاون بين بلدان الجنوب إمكانية العمل مع جهات مناصرة عالمية جديدة وأقوى في مجال مكافحة عمل الأطفال لا سيما من خلال دعم استراتيجية "التركيز على أفريقيا". غير أنه يتعين الفوز بالمعركة الحاسمة ضد عمل الأطفال في جنوب آسيا، حيث توجد أكبر أعداد من العمال الأطفال. وليس الفقر في حد ذاته، وإنما فقر السياسات، هو الذي يترك في أغلب الحالات عدداً كبيراً من الأطفال خارج المدارس وداخل عمل الأطفال.

ولا يقدم الجزء الرابع خطة عمل مفصلة جديدة بما أن خطة العمل العالمية الواردة في تقرير عام ٢٠٠٦ لا تزال صالحة. بل إن هذا الجزء الختامي من التقرير يتضمن محاولة لتوضيح العناصر الرئيسية لجدول أعمال مقبل. ويرد هذا التحليل إلى جانب الآثار المحتملة للأزمة المالية والاقتصادية الأخيرة التي يمكن أن تعوق التقدم أو تقوضه. ويقول التقرير إن الأزمة العالمية تتيح مع ذلك فرصاً كثيرة لمضاعفة الجهود والتوصل إلى حلول مبتكرة لا سيما فيما يتعلق بتصميم أدوات مالية جديدة.

وأخيراً، يعرض التقرير سلسلة من الخطوات الرئيسية الرامية إلى ضمان حث وتيرة التقدم صوب هدف عام ٢٠١٦. ويختتم بذكر إجراءات محددة من جانب منظمة العمل الدولية في مجال الزعامة الفكرية ودعم الحركة العالمية وتقوية الشركاء الاجتماعيين وتحديد الأولويات الإقليمية وتنفيذها.

والرسالة البسيطة هي التالية: إذا أردنا بلوغ هدفنا المشترك المباشر المتمثل في القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦، فيجب على الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وعلى المنظمات الدولية الارتقاء بالسياسات وتكثيف الإجراءات على حد سواء. ونحن في حاجة إلى حوار اجتماعي فعال وإلى تحكم وطني ثلاثي في سياسة متناسقة بالاستناد إلى دعم وتعاون دوليين متسقين ومعززين، تحقيقاً للعمل اللائق والتعليم للجميع. وقد تبين التدخلات القائمة على المشاريع الممارسات الحسنة وتعزز القدرة في الدول الأعضاء، ويمكن أن تساعد مئات الآلاف من الأطفال. غير أن الوقت قد حان لتفي جميع الهيئات المكونة بوعودها تجاه العمال الأطفال البالغ عددهم ٢١٥ مليون طفل في العالم.

مقدمــة

١. لا أحد منا يريد العيش في عالم يضطر فيه أكثر من ٢٠٠ مليون طفل للعمل على حساب مستقبلهم ومستقبلنا. وفي عام ٢٠٠٠، بدأ نفاذ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢ بشأن القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال. وبعد مضي ست سنوات، حددت الهيئات المكونة للمنظمة هدف القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال جميعها بحلول عام ٢٠١٦. وتوفر خطة العمل العالمية التي اعتمدها مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٦، الإطار الاستراتيجي لبلوغ هذا الهدف الطموح.

٢. ويعرض هذا التقرير ما أحرزته المنظمة وشركاؤها من تقدم في هذا الصدد. وقد تحققت إنجازات كثيرة يمكن الاعتماد عليها لكن تقديرات عمل الأطفال العالمية الجديدة تبين أن الوتيرة يجب أن تكون أسرع ورؤيتنا وإجراءاتنا أكثر طموحاً لو أردنا انتشال العالم من محنة عمل الأطفال. ونواجه إضافة إلى ذلك نتائج أزمة اقتصادية عالمية لم يقيّم بعد تأثيرها الاجتماعي الكامل. ففي أسوأ الأحوال، يمكنها أن تمحو البعض مما تحقق من إنجازات مؤخراً وتحول دون وفاء المجتمع الدولي بوعوده تجاه أطفال العالم. ولا يمكننا أن نسمح بحدوث ذلك. ويجب أن يتضمن الجهد الرامي إلى ترميم الاقتصاد العالمي القرارات السياسية اللازمة لإلحاق كل طفل بالمدرسة ووضع حد لعمل الأطفال.

٣. وتنتصر القضايا الكبرى عندما يكافح الناس من أجلها. فالاتفاق معاً على ضرورة التحرك لا يكفي للفوز بمعركة مكافحة عمل الأطفال إذا لم يشارك الناس والحكومات في هذا المسعى بنشاط كافٍ. والحملة العالمية للقضاء على عمل الأطفال هي قضية تستحق النضال من أجلها. وقد صرّح مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، لدى اعتماد خطة العمل العالمية لعام ٢٠٠٦، أن القضاء على عمل الأطفال هو من أولى أولويات المنظمة.

٤. إنه وقت اختبار قيمنا. وقد أعيد تأكيد تلك القيم والمبادئ مؤخراً في *إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة*، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٨[١]. والقضاء على عمل الأطفال قضية عالمية في صميم ولاية منظمة العمل الدولية، ومجرد وجود عمل الأطفال يكشف عن ثغرة فادحة في بلوغ هدف العمل اللائق. ولا بد من ضمان تحرير كل طفل من الحاجة إلى العمل وضمان حصوله على تعليم جيد. وتعني مكافحة عمل الأطفال كسر حلقة الحرمان من التعليم وعدم تأمين فرص العمل للشباب وبطبيعة الحال الخلاص من فقر الأسر.

٥. ويؤثر عمل منظمة العمل الدولية وشركائها من أجل القضاء على عمل الأطفال تأثيراً عميقاً في الحياة اليومية لملايين الأطفال وأسرهم في المجتمعات الفقيرة في شتى أصقاع الأرض. فقد انتشل صبياناً من أغوار المناجم العاتمة وكفل وجود فتيات في المدرسة بدلاً من المشي ساعات لجمع الحطب.

٦. وقد ساعد الدعم المستمر المقدم إلى الحكومات وأصحاب العمل ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال من أجل وضع وتحسين السياسات والبرامج، على إغلاق باب التناوب الذي يعوض من خلاله أطفال جدد الأطفال المنتشلين.

٧. ويبين هذا التقرير كيف يمكن أن يضمن الالتزام السياسي القوي المتجسد في خيارات وإجراءات سياسية والمدعوم بما يكفي من المعارف والقدرات والموارد، تأثيراً واسع النطاق على مشكلة عمل الأطفال. وحث وتيرة القضاء على عمل الأطفال - وهو موضوع هذا التقرير - يتطلب معرفة الأساليب الناجعة والتحلي بالإرادة والوسائل اللازمة للعمل في هذا الصدد.

٨. ويستند التقرير إلى أسس التقريرين العالميين الأول والثاني المتعلقين بالقضاء الفعلي على عمل الأطفال في إطار متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وكان التقرير الأول المعنون *مستقبل خال من عمل الأطفال* (٢٠٠٢) ذا نطاق شامل وأبرز المسائل الرئيسية الواجب معالجتها لإحراز تقدم في الجهود العالمية الرامية إلى مكافحة عمل الأطفال. وقدّم التقرير نهجاً استراتيجياً ثلاثي الدعائم: تدعيم عمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال؛ تعزيز الحركة العالمية؛ دمج عمل الأطفال في شتى أجزاء برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية. وكان التقرير العالمي الثاني المعنون *وضع حد لعمل الأطفال: هدف في المتناول* (٢٠٠٦) أول تقرير يوثق اتجاهات عمل الأطفال العالمية. وقد شجّعت هذه

[١] مكتب العمل الدولي: *إعلان بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة*، اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته السابعة والتسعين، جنيف، ١٠ حزيران/ يونيه ٢٠٠٨.

الاتجاهات العالمية الإيجابية المنظمة على تحديد هدف القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال جميعها بحلول عام ٢٠١٦. وقد تقرر في هذا الصدد أن تقوم جميع الدول الأعضاء، كخطوة مرحلية، بتصميم واعتماد تدابير مناسبة محددة زمنياً بنهاية عام ٢٠٠٨.

٩. وقد حددت خطة العمل الواردة في التقرير العالمي الثاني التزامات ومسؤوليات واضحة لمنظمة العمل الدولية في إطار الدعائم الاستراتيجية الثلاث. وتمثل أولها في دعم الاستجابات الوطنية لعمل الأطفال، لا سيما من خلال دمج شواغل عمل الأطفال بصورة فعالة في أطر السياسات الإنمائية. أما النقطة الثانية فتمثلت في المساعدة على تعميق وتدعيم الحركة العالمية لدعم الإجراءات الوطنية. وتمثلت النقطة الأخيرة في تحسين دمج عمل الأطفال في كامل برنامج العمل اللائق لمنظمة العمل الدولية.

١٠. وتجاوزت خطة العمل هذه، الدورة رباعية السنوات المعتادة لتقديم التقارير العالمية للمنظمة وكان لها بالفعل وقع كبير خارج المنظمة. ويقيّم هذا التقرير، ونحن نقترب من منتصف الطريق نحو هدف عام ٢٠١٦، ما أحرزه العالم من تقدم على مدى السنوات الأربع الماضية في الوفاء بالتزاماته، ويحدد العقبات الرئيسية التي تعوق التقدم والعوامل التي يمكن أن تحول دون بلوغ البلدان الهدف المنشود.

١١. ويركز التقرير على الوفاء بالتزامات عام ٢٠٠٦ وتشجيع جميع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية على تحمل مسؤولياتها لجعل فكرة إنهاء عمل الأطفال حقيقة واقعة بالنسبة إلى ملايين الأطفال العاملين. ويعني ذلك أساساً رفع مستوى طموحنا كمنظمة عن طريق حث وتيرة جهودنا. ولهذا الغرض، يقوم التقرير على الهيكل الرباعي ذاته الذي قام عليه التقريران السابقان.

١٢. ويعرض الجزء الأول صورة عالمية دينامية تقدم آخر ما استجد في الاتجاهات العالمية وتبين التقدم المحرز في التصديق على معايير منظمة العمل الدولية. وهو يبرز التقدم المحرز في تخفيض عمل الأطفال وفي التصديق على صكوك منظمة العمل الدولية وتطبيقها.

١٣. ويستعرض الجزء الثاني تدابير الاستجابة لخطة العمل العالمية لعام ٢٠٠٦، التي وضعتها منظمة العمل الدولية وشركاؤها في إطار الدعائم الاستراتيجية الثلاث. ولقد تحققت إنجازات لا يستهان بها في كل من المجالات الثلاثة، لا سيما فيما يتصل بالحركة العالمية. وهذا أمر مشجع بالنظر إلى أن تعزيز الحركة العالمية كان يعتبر قبل أربع سنوات أكبر التحديات على وجه الاحتمال.

١٤. وانطلاقاً من هذا الاستعراض، يبحث الجزء الثالث ما تبقى من التحديات والثغرات الرئيسية وكيفية ترجمتها إلى فرص لإحراز المزيد من التقدم. ويتطلب هذا التحليل بالضرورة العودة إلى بعض المواضيع المدروسة آنفاً في التقرير، لكن من زاوية جديدة، وتطرح إبان ذلك مواضيع جديدة.

١٥. وأخيراً، يضع الجزء الرابع سيناريوهات وعناصر استراتيجية للمستقبل قبل عرض سلسلة من الخطوات الرئيسية والإجراءات المحددة لمنظمة العمل الدولية بغية تسريع وتيرة التقدم صوب بلوغ هدف عام ٢٠١٦.

الجزء الأول

صورة عالمية دينامية

تقديرات عالمية جديدة بشأن طبيعة مشكلة عمل الأطفال ومداها

التقدم المحرز في إحصاءات عمل الأطفال

١٦. أصبحت منظمة العمل الدولية على مدى العقد الأخير أهم مصدر عالمي للمعلومات الإحصائية المتعلقة بعمل الأطفال. ومن خلال برنامج المعلومات الإحصائية والرصد بشأن عمل الأطفال، المعتمد في عام ١٩٩٨، دعّمت المنظمة إنجاز ما يزيد على ٣٠٠ استقصاء بشأن عمل الأطفال، كان ٦٦ منها على النطاق الوطني. وهذه القدرات التقنية والمالية هي التي مكنت المنظمة من نشر تقديرات عالمية وإقليمية عن عمل الأطفال للسنتين المرجعيتين ٢٠٠٠ و٢٠٠٤ وتوفير أسس تقديرات عام ٢٠٠٨ المعروضة أدناه. وتمثل أحد النواتج المهمة لهذه القدرات التقنية في توطيد الصلات مع الشركاء الرئيسيين، لا سيما من خلال البرنامج المشترك بين الوكالات لفهم عمل الأطفال، الذي استهل في عام ٢٠٠٠ بالتعاون مع البنك الدولي واليونيسيف. ونتيجة لذلك، بات عدد أكبر من البلدان يحصل على معلومات بشأن طبيعة مشكلة عمل الأطفال ومداها، باعتبار ذلك أساس التخطيط والعمل. وقد عُزّزت إلى حد كبير أيضاً القدرات الوطنية على جمع وتحليل البيانات.

١٧. ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية للتقارير العالمية لمنظمة العمل الدولية في تقديم صورة عالمية دينامية للمشكلة على صعيد العالم. وكان التقرير العالمي لعام ٢٠٠٦، أول تقرير يقدم اتجاهات عمل الأطفال. وكشفت التقديرات أن عمل الأطفال في تراجع وأنه كلما كان العمل مضراً والأطفال المشاركون فيه مستضعفين كلما كانت وتيرة التراجع أسرع. وقدمت البيانات أيضاً بعداً جنسانياً لأنواع عمل الأطفال ومدى انتشاره.

١٨. واستفادت التقديرات الجديدة المقدمة في هذا التقرير من العناصر التالية:

- القرار بشأن إحصاءات عمل الأطفال، الذي اعتمده المؤتمر الدولي الثامن عشر لخبراء إحصاءات العمل في عام ٢٠٠٨، وهو قرار يضع المعايير الإحصائية لقياس عمل الأطفال؛
- بيانات أكثر وأثرى مستمدة من الاستقصاءات الوطنية للأسر المعيشية للفترة ما بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٨؛
- نهج متكامل لتقدير الفئة الأوسع من "الأطفال في العمالة" والصنف الأضيق من "عمل الأطفال"؛
- منهجية استقراء وتقدير محسنة تتوافق تماماً مع العمليات السابقة.

الاستنتاجات الرئيسية

١٩. يبين تقديرنا لاتجاهات عمل الأطفال للفترة من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠٠٨ ما يلي:

- ما زال عمل الأطفال يتراجع، على الصعيد العالمي، رغم أن مدى هذا التراجع بات أدنى من ذي قبل. ولا يزال ٢١٥ مليون طفل عالقين في شراك عمل الأطفال.
- إن عدد الأطفال في العمل الخطر الذي يستعمل في أحيان كثيرة كمؤشر لقياس نطاق أسوأ أشكال عمل الأطفال، آخذ في التراجع، لا سيما في صفوف الأطفال دون سن ١٥ سنة. غير أن معدل الانخفاض العام قد تباطأ. ولا يزال هناك ١١٥ مليون طفل في العمل الخطر.
- يتراجع عمل الأطفال في إقليم آسيا والمحيط الهادئ وفي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، لكنه يتزايد في أفريقيا جنوب الصحراء.
- يسجل تراجع كبير في صفوف الفتيات. غير أن الاتجاهات تبين بعض الارتفاع في صفوف الصبيان والأطفال الأكبر سناً (١٥-١٧ عاماً).
- ما زال معظم الأطفال يعملون في الزراعة. ويعمل طفل من خمسة فقط في العمالة مدفوعة الأجر. والأغلبية الساحقة منهم عمال أسريون بلا أجر.

لمحة عامة عن اتجاهات عمل الأطفال

٢٠. تصنف تقديرات واتجاهات عمل الأطفال التي وضعتها منظمة العمل الدولية بحسب السن والجنس والإقليم والوضع في الاستخدام وقطاع العمل. وتبين الجداول والأشكال الواردة أدناه النتائج التالية.

الإطار ١-١
القرار الجديد للمؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل والتعاريف الإحصائية الجديدة لعمل الأطفال

- إن المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل مسؤول عن وضع المعايير الدولية في مجال إحصاءات العمل. وقد شكل المؤتمر الثامن عشر، المعقود في جنيف في تشرين الثاني/ نوفمبر - كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨، اجتماعاً حاسماً لأنه بحث وحدّد توجيهات للقياس الإحصائي المتعلق بعمل الأطفال. وقد وضع القرار المنبثق عنه، أي القرار بشأن إحصاءات عمل الأطفال، تعاريف سترشد جميع الأعمال الإحصائية اللاحقة وهي تشكل أساس التقديرات الواردة في هذا التقرير. وتتضمن تلك المعايير الدولية أحكاماً تتعلق بتعريف إحصائي واسع لعمل الأطفال، يشمل الأطفال المتراوحة أعمارهم بين ٥ أعوام و١٧ عاماً، الذين شاركوا خلال الفترة المرجعية في أي نشاط يدخل في حد الإنتاج العام وفقاً للتعريف الوارد في نظام الحسابات الوطنية. ويشار إلى أولئك الأطفال بمصطلح *الأطفال في الأنشطة المنتجة*.
- وفي إطار هذا التعريف الواسع، يشمل قياس عمل الأطفال، *الأطفال في العمالة* و*الأطفال في الخدمات الأسرية الخطرة غير مدفوعة الأجر*، أي الأعمال الأسرية غير مدفوعة الأجر المنجزة (أ) لساعات طويلة؛ (ب) في بيئة غير صحية يتعامل فيها الطفل مع تجهيزات غير مأمونة أو أعباء ثقيلة؛ (ج) في مواقع خطرة وما إلى ذلك.
- استندت عملية التقدير الرئيسية، بسبب قيود البيانات وسعياً إلى الحفاظ على إمكانية المقارنة مع التقديرات العالمية السابقة التي وضعتها منظمة العمل الدولية، إلى مفهوم *الأطفال في العمالة* وفقاً لحد الإنتاج المعرّف في نظام الحسابات الوطنية.
- لذلك نميز في التقديرات الجديدة بين الأشكال الرئيسية الثلاثة للأطفال العاملين، أي: الأطفال في العمالة والأطفال في عمل الأطفال والأطفال في العمل الخطر. واستناداً إلى القرار المذكور آنفاً، تعرّف هذه الفئات إحصائياً على النحو التالي.
- *الأطفال في العمالة*، هم الأطفال المشاركون في أي نشاط يدخل ضمن حد الإنتاج المعرّف في نظام الحسابات الوطنية لمدة لا تقل عن ساعة خلال الفترة المرجعية. ويشار بذلك إلى أنشطة الأطفال الاقتصادية التي تغطي كامل الإنتاج السوقي وأنواع معينة من الإنتاج غير السوقي (إنتاج سلع وخدمات للاستخدام الخاص بصورة رئيسية). وتشمل هذه الفئة أشكالاً من العمل في الاقتصادين المنظم وغير المنظم وداخل الإطار الأسري وخارجه والعمل بأجر أو لتحقيق ربح (نقدي أو عيني لبعض الوقت أو كامل الوقت)، أو العمل المنزلي خارج أسرة الطفل ولحساب صاحب عمل (بأجر أو بلا أجر).
- *الأطفال في عمل الأطفال* ضمن حد الإنتاج المعرّف في نظام الحسابات الوطنية، هم فئة فرعية من الأطفال في العمالة. وتشمل الأطفال في أسوأ أشكال عمل الأطفال والأطفال في العمالة دون الحد الأدنى للسن، باستثناء الأطفال في الأعمال الخفيفة المسموح بها، حسب الانطباق. لذلك يعتبر هذا المفهوم مفهوماً أضيق من مفهوم "الأطفال في العمالة"، ويستبعد جميع الأطفال العاملين بضع ساعات في الأسبوع فقط في أعمال خفيفة مسموح بها والأطفال الذين تجاوزوا الحد الأدنى للسن والذين لا يصنف عملهم باعتباره "عملاً خطراً" أو لا يقع ضمن أسوأ أشكال عمل الأطفال الأخرى.
- *عمل الأطفال الخطر*، هو أي نشاط أو مهنة تنطوي بطبيعتها أو بسبب نوعها، على آثار مضرة بسلامة الطفل وصحته ونموه الأخلاقي أو تؤدي إلى تلك الآثار. وبصفة عامة تتضمن ظروف العمل الخطر: العمل الليلي وساعات العمل الطويلة والتعرض للإساءة البدنية أو النفسية أو الجنسية؛ العمل في الأنفاق أو تحت الماء أو في المرتفعات الخطرة أو في المساحات المغلقة؛ العمل بآلات وتجهيزات وأدوات خطرة أو العمل المعتمد على المناولة اليدوية للأعباء الثقيلة أو نقلها؛ العمل في بيئة غير صحية يمكن مثلاً أن تعرض الأطفال لمواد أو عوامل أو عمليات خطرة أو لدرجات حرارة أو مستويات ضجيج أو ذبذبات مضرة بصحتهم. وكثيراً ما يعامل عمل الأطفال الخطر على أنه فئة فرعية من أسوأ أشكال عمل الأطفال. ويعود ذلك إلى سببين. أولهما استمرار صعوبة الحصول على بيانات وطنية موثوق بها بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال عدا العمل الخطر، مثل الأطفال في العمل سداداً لدين والعمل الجبري أو في الاستغلال الجنسي لأغراض تجارية. والثاني هو أن الأطفال في العمل الخطر يمثلون الأغلبية الساحقة لمن هم في أسوأ أشكال العمل (٩٠ في المائة على الأقل).

٢١. يتناول الجدول ١-١ مجموع عدد الأطفال في الفئة العمرية ٥-١٧ سنة ويقارنه بالفئات الرئيسية الثلاث من الأطفال العاملين. وتساعدنا هذه المقارنة على رؤية حصة الأطفال في مختلف الفئات. وبإيجاز، فإن:

- جميع *الأطفال* (الفئة العمرية ٥-١٧) = ١٥٨٦ مليار طفل.
  وهذا رقم يزيد بمقدار ٢٠ مليون طفل على ما كان عليه في عام ٢٠٠٤، ويمثل زيادة بنسبة ١,٣ في المائة في المجموعة العمرية.
- *الأطفال في العمالة* = ٣٠٦ مليون طفل.
  وهؤلاء الأطفال المتراوحة أعمارهم بين ٥ سنوات و١٧ سنة يؤدون نوعاً من أنواع العمل. وبعض أنواع هذا العمل مسموح بها وفقاً لاتفاقيات منظمة العمل الدولية والقوانين الوطنية (انظر التعاريف الإحصائية الواردة في الإطار ١-١ ص ٦). ورغم وجود بعض الحالات المسجلة لأطفال عاملين قبل سن الخامسة، يحدث معظم عمل الأطفال تقريباً في الفئة العمرية ٥-١٧ سنة. ويمثل رقم ٣٠٦ مليون طفل هذا تدنياً قدره ١٧ مليون طفل عن ٣٢٣ مليون طفل في العمالة في عام ٢٠٠٤، أي تراجعاً قدره ٥,٣ في المائة.
- *عمل الأطفال* = ٢١٥ مليون طفل.
  يصنف هؤلاء الأطفال الذين يمثلون قرابة ٧٠ في المائة من مجموع "الأطفال في العمالة"، ضمن فئة العمال الأطفال إما لأنهم دون الحد الأدنى لسن العمل وإما لأنهم جاوزوا هذه السن ويقومون بعمل يشكل خطراً على صحتهم أو سلامتهم أو أخلاقهم أو يعملون في ظروف من العمل الجبري. واستمر الاتجاه الهبوطي في عدد الأطفال الضالعين في عمل الأطفال، إذ انخفض بنسبة ٣ في المائة بين عام ٢٠٠٤ وعام ٢٠٠٨. وانخفض المعدل المقابل في انتشار عمل الأطفال من ١٤,٢ في المائة إلى ١٣,٦ في المائة.

الجدول ١-١: التقديرات العالمية لعدد الأطفال في العمالة وعمل الأطفال والعمل الخطر، السنوات ٢٠٠٠ و٢٠٠٤ و٢٠٠٨

الفئة العمرية (السنوات)		مجموع الأطفال			الأطفال في العمالة			العمال الأطفال			الأطفال في العمل الخطر		
		٢٠٠٠	٢٠٠٤	٢٠٠٨	٢٠٠٠	٢٠٠٤*	٢٠٠٨	٢٠٠٠	٢٠٠٤*	٢٠٠٨	٢٠٠٠	٢٠٠٤*	٢٠٠٨
٥-١٧	العدد (بالآلاف)	1 531 400	1 566 300	1 586 288	351 900	322 729	305 669	245 500	222 294	215 269	170 500	128 381	115 314
	الانتشار (٪ من الفئة العمرية)	100.0	100.0	100.0	23.0	20.6	19.3	16.0	14.2	13.6	11.1	8.2	7.3
	٪ من التغيير (٢٠٠٠-٢٠٠٤)	–	**2.3**	–	–	**-8.3**	–	–	**-9.5**	–	–	**-24.7**	–
	٪ من التغيير (٢٠٠٤-٢٠٠٨)	–	–	**1.3**	–	–	**-5.3**	–	–	**-3.2**	–	–	**-10.2**
٥-١٤	العدد (بالآلاف)	1 199 400	1 206 500	1 216 854	211 000	196 047	176 452	186 300	170 383	152 850	111 300	76 470	52 895
	الانتشار (٪ من الفئة العمرية)	100.0	100.0	100.0	17.6	16.2	14.5	15.5	14.1	12.6	9.3	6.3	4.3
	٪ من التغيير (٢٠٠٠-٢٠٠٤)	–	**0.6**	–	–	**-7.1**	–	–	**-8.5**	–	–	**-31.3**	–
	٪ من التغيير (٢٠٠٤-٢٠٠٨)	–		**0.9**	–		**-10.0**	–		**-10.3**	–		**-30.8**
١٥-١٧	العدد (بالآلاف)	332 000	359 800	369 433	140 900	126 682	129 217	59 200	51 911	62 419	59 200	51 911	62 419
	الانتشار (٪ من الفئة العمرية)	100.0	100.0	100.0	42.4	35.2	35.0	17.8	14.4	16.9	17.8	14.4	16.9
	٪ من التغيير (٢٠٠٠-٢٠٠٤)	–	**8.4**	–	–	**-10.1**	–	–	**-12.3**	–	–	**-12.3**	–
	٪ من التغيير (٢٠٠٤-٢٠٠٨)	–	–	**2.7**	–	–	**2.0**	–	–	**20.2**	–	–	**20.2**

* البيانات المتعلقة بأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي بالنسبة إلى السنة الأساس ٢٠٠٤ عُدّلت بشكل استعادي لأن البيانات الجديدة المتاحة بشأن هذه المنطقة تكشف عن وجود تضخيم للتراجع المتوقع في عدد الأطفال في العمالة بالنسبة لعام ٢٠٠٦. وهذه المراجعة لتقديرات عام ٢٠٠٤ بشأن الأطفال في العمالة في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي تؤثر بشكل طفيف على التقديرات العالمية المقابلة وعلى التقديرات العالمية للمتغيرات المتصلة بها. وهكذا، عُدّلت جميع تقديرات عام ٢٠٠٤ على نحو استعادي. وتتاح تفاصيل منهجية إضافية في منشور تقني منفصل.

- *الأطفال في العمل الخطر* = ١١٥ مليون طفل.
يقوم ما يزيد على نصف مجموع العمال الأطفال بأعمال خطرة. وتراجع عدد الأطفال ضمن هذه الفئة بنسبة ١٠ في المائة.

٢٢. وتظهر الفئة الفرعية للأطفال الأصغر سناً (٥-١٤ سنة) نمطاً مختلفاً بعض الشيء وأكثر تفاؤلاً من الأرقام المتعلقة بالفئة برمتها (انظر الجدول ١-١). فالبنسبة إلى الأطفال المتراوحة أعمارهم بين ٥ سنوات و١٤ سنة، تفيد التقديرات أن ١٧٦ مليون طفل يشاركون في العمالة، و١٥٣ مليون طفل قد صُنّفوا ضمن فئة الضالعين في عمل الأطفال، ويشارك ما يقدر بنحو ٥٣ مليون طفل (أي قرابة الثلث) في العمل الخطر.

٢٣. ويقدم الشكل ١-١عرضاً بيانياً لاتجاهات عمل الأطفال مع بحث الفوارق بين الفئة العمرية ٥ سنوات -١٤ سنة والفئة العمرية ١٥-١٧ سنة. ويظهر اتجاهان في هذا الصدد.

٢٤. أولاً، يذكر ضمن فئة ٥-١٤ سنة أن مشاركة الأطفال في العمل قد تراجعت عموماً على مدى السنوات الأربع الأخيرة - بالقيم المطلقة والنسبية على السواء (الجدول ١-١ والشكل ١-١). وانخفض عدد الأطفال الضالعين في عمل الأطفال في هذه الفئة العمرية بنسبة ١٠ في المائة وعدد الأطفال في العمل الخطر بنسبة ٣١ في المائة على مدى أربعة أعوام. ويتوافق هذا الاتجاه الهبوطي مع التقديرات السابقة ويؤكد أن عمل الأطفال يتراجع بوتيرة أسرع في أسوأ أشكاله وفي صفوف أكثر الأطفال استضعافاً.

٢٥. وثانياً، يبدو أن الاتجاهات المشجعة الخاصة بالفئة العمرية الأصغر سناً قد انقلبت في حالة الأطفال الأكبر سناً، أي فئة ١٥-١٧ سنة. وتبين النتائج أن عمل الأطفال في هذه الفئة العمرية قد ارتفع من ٥٢ إلى ٦٢ مليون طفل (الجدول ١-١) أي ما يمثل تغيراً بنسبة ٢٠ في المائة من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠٠٨ (الشكل ١-١).

عمل الأطفال بحسب الفئة العمرية

٢٦. وتفيد البيانات بأن العدد النسبي للأطفال الضالعين في عمل الأطفال أو في العمل الخطر يرتفع بتقدم السن (انظر الجدول ١-٢). وتتشابه الأنماط تماماً في الحالتين لولا وجود اختلاف طفيف في حالة عمل الأطفال بين الفئتين الأكبر سناً (١٢-١٤ سنة و١٥-١٧ سنة): فنسبة ١٧ في المائة من الأطفال البالغين ١٢ سنة فما فوق يشاركون في عمل الأطفال مقارنة بنسبة ١١ في المائة لفئة من هم دون ١٢ سنة.

عمل الأطفال بحسب الجنس

٢٧. يعزى جل التراجع المسجل في عمل الأطفال إلى تراجع عدد الفتيات العاملات (انظر الجدول ١-٣). فقد انخفض عدد العاملات الفتيات في عام ٢٠٠٨ بنسبة ١٥ في المائة (١٥ مليون فتاة). وانخفض عدد الفتيات في العمل الخطر إجمالاً بنسبة ٢٤ في المائة. وفي المقابل، لوحظ ارتفاع في عمل الصبيان من حيث معدلات الانتشار والقيم المطلقة على السواء. فقد ازداد عدد العمال الصبيان في عام ٢٠٠٨ بمعدل ٧ في المائة مقارنة بما كان عليه قبل أربع سنوات، أي بزيادة ٨ ملايين صبي. غير أن مدى انتشار العمل الخطر في صفوف الصبيان ظل ثابتاً نسبياً (٧٤ مليون صبي في المجموع).

٢٨. ويفوق عدد الصبيان في عمل الأطفال عدد الفتيات إجمالاً بما يساوي ٤٠ مليون طفل (١٢٨ مليون صبي مقابل ٨٨ مليون فتاة). ويتسع الفرق بتقدم العمر وزيادة الخطر الذي يواجهه الأطفال في مكان العمل (الشكلان ١-٢(أ) و١-٢(ب)). فعلى سبيل المثال، يساوي عدد الصبيان مقداري عدد الفتيات في صفوف الأطفال الضالعين في العمل الخطر في الفئة العمرية ١٥-١٧سنة.

التقديرات الإقليمية

٢٩. تسمح البيانات المتاحة لأول مرة بمقارنة عمل الأطفال بين الأقاليم، وقد كانت التقديرات الإقليمية السابقة مقتصرة حيثما أمكن على الأطفال في العمالة، المتراوحة أعمارهم بين ٥ سنوات و١٤ سنة.

٣٠. ويبين الجدول ١-٤ أن أكبر عدد من العمال الأطفال يوجد في إقليم آسيا والمحيط الهادئ (١١٣,٦ مليون طفل) يليه أفريقيا جنوب الصحراء (٦٥,١ مليون طفل) ثم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (١٤,١ مليون طفل). ومن حيث المدى النسبي، تقدم أفريقيا جنوب الصحراء المشهد الأكثر إثارة للجزع. فطفل من أربعة ينتمي إلى العمال الأطفال في المنطقة مقارنة بنحو طفل من ثمانية في آسيا والمحيط الهادئ (١٣,٣ في المائة) وطفل من عشرة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي.

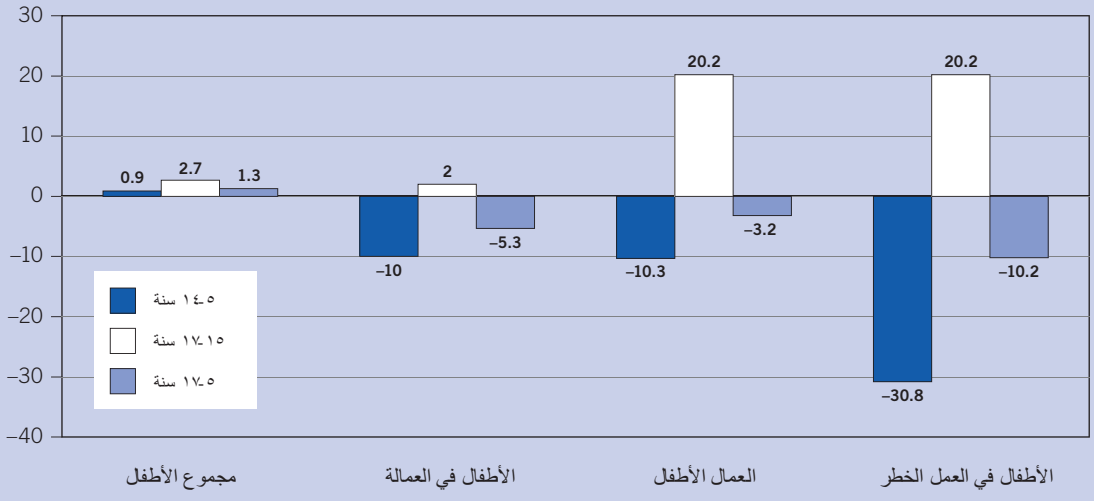
٣١. ويظهر نمط مختلف بعض الشيء فيما يتصل بمستويات انتشار العمل الخطر، وهو مؤشر لقياس أسوأ أشكال عمل الأطفال. ففي حين يشارك ١٥ في المائة من مجموع أطفال أفريقيا جنوب الصحراء في شكل من أشكال العمل الخطر، لا يتعرض للمخاطر سوى ٥,٦ في المائة من أطفال آسيا والمحيط الهادئ و٦,٧ في المائة من أطفال أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، ويسجل في الإقليم الأخير أقل من ١٠ ملايين طفل في العمل الخطر.

الاتجاهات الإقليمية

٣٢. لأغراض المقارنة، اقتصرت الاتجاهات الإقليمية على الأطفال في العمالة من الفئة العمرية ٥-١٤ سنة، بما أن التقديرات الإقليمية السابقة لم تشمل عمل الأطفال أو العمل الخطر بحسب الأطفال المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و١٧ سنة.

٣٣. تكشف البيانات المعروضة في الجدول ١-٥ والشكل ١-٣ أن جميع الأقاليم شهدت تراجعاً في عدد الأطفال في العمالة، بالقيم المطلقة والنسبية على السواء، ما بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٨، ما عدا في أفريقيا جنوب الصحراء التي سجلت في الواقع ارتفاعاً حاداً في عدد الأطفال في العمالة من ٤٩,٣ مليون في عام ٢٠٠٤ إلى ٥٨,٢ مليون في عام ٢٠٠٨ (مع زيادة في معدل النشاط من ٢٦,٤ في المائة إلى ٢٨,٤ في المائة).

الشكل ١-١: النسبة المئوية للتغييرات في مجموع الأطفال والعمال الأطفال، ٢٠٠٤-٢٠٠٨



الجدول ١-٢: التقديرات العالمية للأطفال في العمالة وعمل الأطفال والعمل الخطر، ٢٠٠٨

	مجموع الأطفال	الأطفال في العمالة		العمال الأطفال		عمل الأطفال الخطر	
	(بالآلاف)	(بالآلاف)	%	(بالآلاف)	%	(بالآلاف)	%
العالم	**1.586.288**	**305.669**	**19,3**	**215.269**	**13,6**	**115.314**	**7,3**
الصبيان	819.891	175.777	21,4	127.761	15,6	74.019	9,0
الفتيات	766.397	129.892	16,9	87.508	11,4	41.296	5,4
١١-٥ سنة	852.488	91.024	10,7	91.024	10,7	25.949	3,0
١٤-١٢ سنة	364.366	85.428	23,4	61.826	17,0	26.946	7,4
(١٤-٥ سنة)	1.216.854	176.452	14,5	152.850	12,6	52.895	4,3
١٧-١٥ سنة	369.433	129.217	35,0	62.419	16,9	62.419	16,9

عمل الأطفال بحسب القطاع الاقتصادي

٣٤. تتاح بيانات بشأن عمل الأطفال في ثلاث قطاعات اقتصادية واسعة: الزراعة والصناعة والخدمات. ومعظم العمال الأطفال المتراوحة أعمارهم بين ٥ و١٧ سنة ينشطون في الزراعة (٦٠ في المائة)، مقابل زهاء ٢٦ في المائة في الخدمات و٧ في المائة في الصناعة (انظر الشكل ١-٤).

٣٥. وفيما يوجد احتمال أكبر بأن يمارس الصبيان أنشطة في قطاعي الزراعة والصناعة، يفوق عدد الفتيات عدد الصبيان في قطاع الخدمات (الشكل ١-٥).

عمل الأطفال بحسب الوضع في الاستخدام

٣٦. هناك بيانات بشأن أنوع العمل، سواء أكانت عملاً مدفوع الأجر أم للحساب الخاص أم عملاً أسرياً بلا أجر[١].

٣٧. وثلثا العمال الأطفال في الفئة العمرية ٥-١٧ سنة عمال أسريون بلا أجر (٦٤ في المائة بين الصبيان و٧٣ في المائة بين الفتيات). ويمثل العمل بأجر والعمل للحساب الخاص على التوالي ٢١ في المائة و٥ في المائة من مجموع العمال الأطفال في الفئة العمرية ذاتها(الشكلان ١-٦ و١-٧).

[١] استناداً إلى القرار المتعلق بالتصنيف الدولي للوضع في الاستخدام، الذي اعتمده المؤتمر الدولي الخامس عشر لخبراء إحصاءات العمل (١٩٩٣)، فإن العمل مدفوع الأجر يضم العمال؛ والعمل للحساب الخاص يضم أصحاب العمل والعاملين للحساب الخاص وأعضاء تعاونيات المنتجين؛ والعمل الأسري غير مدفوع الأجر يضم جميع أفراد الأسرة المساهمين في العمل.

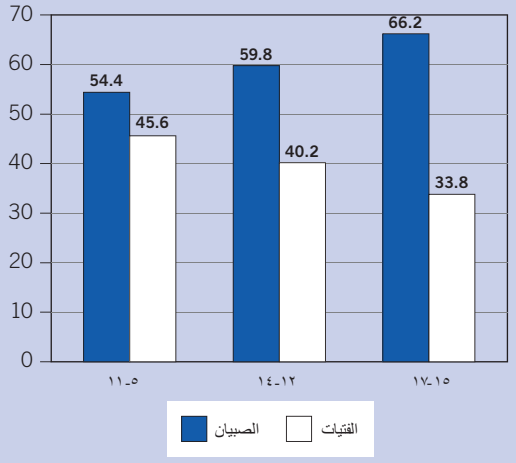
الجدول ١-٣: الاتجاهات العالمية للأطفال في العمالة وعمل الأطفال والعمل الخطر بحسب الجنس، الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٨ (الفئة العمرية ٥-١٧ سنة)

		مجموع الأطفال		الأطفال في العمالة		العمال الأطفال		الأطفال في العمل الخطر	
		٢٠٠٤	٢٠٠٨	٢٠٠٤	٢٠٠٨	٢٠٠٤	٢٠٠٨	٢٠٠٤	٢٠٠٨
العالم	العدد (بالآلاف)	1.566.300	1.586.288	322.729	305.669	222.294	215.269	128.381	115.314
	الانتشار (٪ من الفئة العمرية)	100,0	100,0	20,6	19,3	14,2	13,6	8,2	7,3
	٪ من التغيير (٢٠٠٤-٢٠٠٨)	–	**1,3**	–	**-5,3**	–	**-3,2**	–	**-10,2**
الصبيان	العدد (بالآلاف)	804.000	819.891	171.150	175.777	119.575	127.761	74.414	74.019
	الانتشار (٪ من الفئة العمرية)	100,0	100,0	21,3	21,4	14,9	15,6	9,3	9,0
	٪ من التغيير (٢٠٠٤-٢٠٠٨)	–	**2,0**	–	**2,7**	–	**6,8**	–	**-0,5**
الفتيات	العدد (بالآلاف)	762.300	766.397	151.579	129.892	102.720	87.508	53.966	41.296
	الانتشار (٪ من الفئة العمرية)	100,0	100,0	19,9	16,9	13,5	11,4	7,1	5,4
	٪ من التغيير (٢٠٠٤-٢٠٠٨)	–	**0,5**	–	**-14,3**	–	**-14,8**	–	**-23,5**

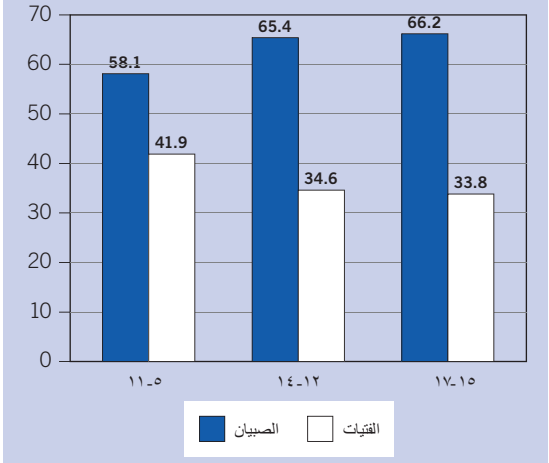
الجدول ١-٤: التقديرات الإقليمية لعمل الأطفال في عام ٢٠٠٨ (الفئة العمرية ٥-١٧ سنة)

	مجموع الأطفال	الأطفال في العمالة		العمال الأطفال		الأطفال في العمل الخطر	
	(بالآلاف)	(بالآلاف)	%	(بالآلاف)	%	(بالآلاف)	%
العالم	**1.586.288**	**305.669**	**19,3**	**215.269**	**13,6**	**115.314**	**7,3**
آسيا والمحيط الهادئ	853.895	174.460	20,4	113.607	13,3	48.164	5,6
أمريكا اللاتينية والكاريبي	141.043	18.851	13,4	14.125	10,0	9.436	6,7
أفريقيا جنوب الصحراء	257.108	84.229	32,8	65.064	25,3	38.736	15,1
أقاليم أخرى	334.242	28.129	8,4	22.473	6,7	18.978	5,7

الشكل ١-٢(أ): توزيع عمل الأطفال بحسب الجنس والفئة العمرية (نسبة مئوية)، ٢٠٠٨



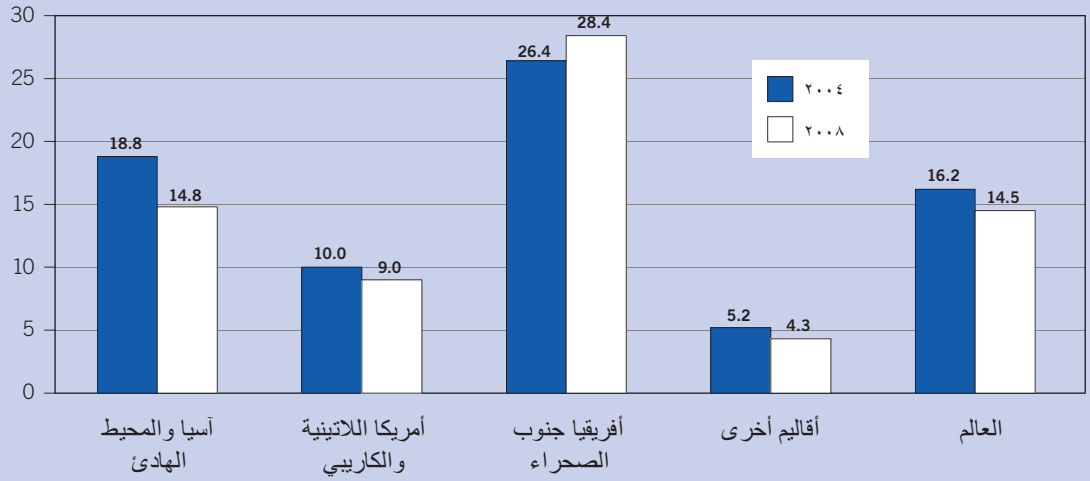
الشكل ١-٢(ب): الأطفال في العمل الخطر، التوزيع بحسب الجنس والفئة العمرية (نسبة مئوية)، ٢٠٠٨



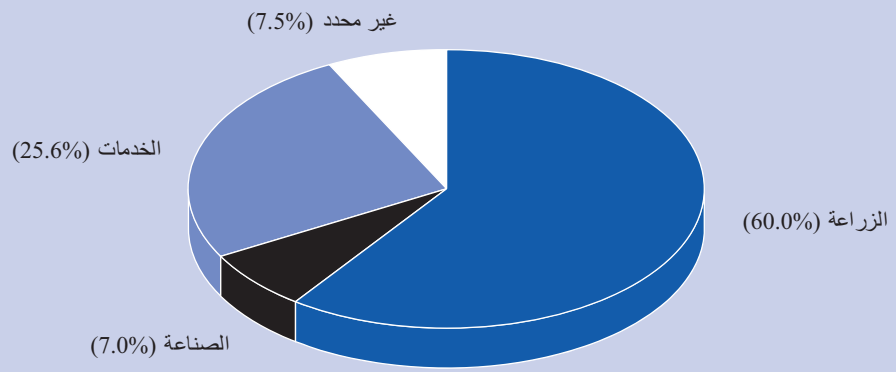
الجدول ١-٥: الاتجاهات العالمية في النشاط الاقتصادي للأطفال بحسب الإقليم، ٢٠٠٤ و٢٠٠٨ (الفئة العمرية ٥-١٤ سنة)

الإقليم	مجموع الأطفال (بالآلاف)		الأطفال في العمالة (بالآلاف)		معدل النشاط (٪)	
	٢٠٠٤	٢٠٠٨	٢٠٠٤	٢٠٠٨	٢٠٠٤	٢٠٠٨
آسيا والمحيط الهادئ	650.000	651.815	122.300	96.397	18,8	14,8
أمريكا اللاتينية والكاريبي	111.000	110.566	11.047	10.002	10,0	9,0
أفريقيا جنوب الصحراء	186.800	205.319	49.300	58.212	26,4	28,4
أقاليم أخرى	258.800	249.154	13.400	10.700	5,2	4,3
العالم	**1.206.500**	**1.216.854**	**196.047**	**176.452**	**16,2**	**14,5**

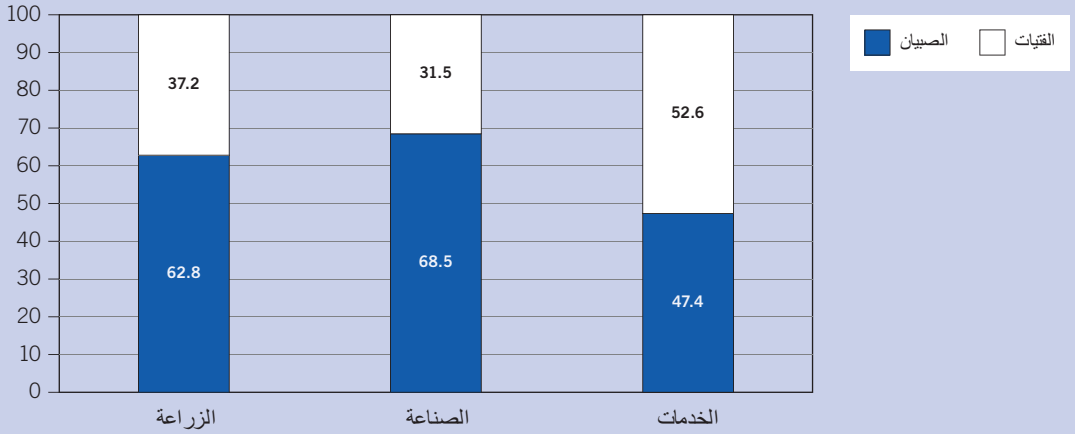
الشكل ١-٣: معدلات عمالة الأطفال بحسب الإقليم، ٢٠٠٤ و٢٠٠٨ (الفئة العمرية ٥-١٤ سنة، نسبة مئوية)



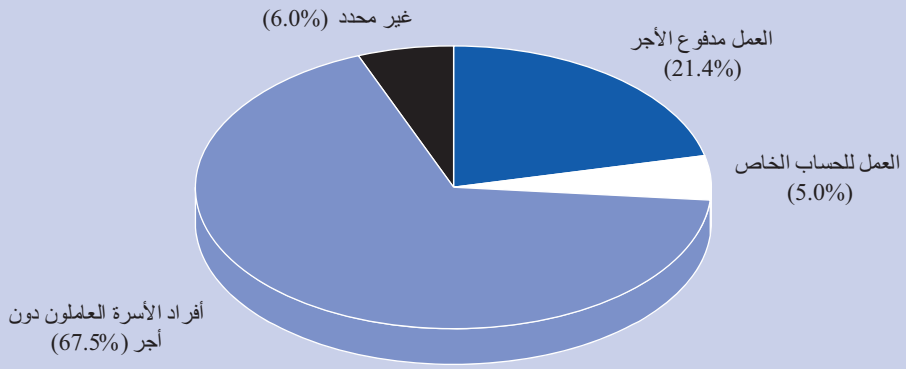
الشكل١-٤: عمل الأطفال، التوزيع بحسب فرع النشاط الاقتصادي (الفئة العمرية ٥-١٧ سنة، نسبة مئوية)



الشكل ١-٥: عمل الأطفال، التوزيع بحسب فرع القطاع الاقتصادي وبحسب الجنس (الفئة العمرية ٥-١٧ سنة، نسبة مئوية)



الشكل ١-٦: عمل الأطفال، التوزيع بحسب الوضع في الاستخدام (الفئة العمرية ٥-١٧ سنة، نسبة مئوية)



المنهجية والبيانات الأساسية

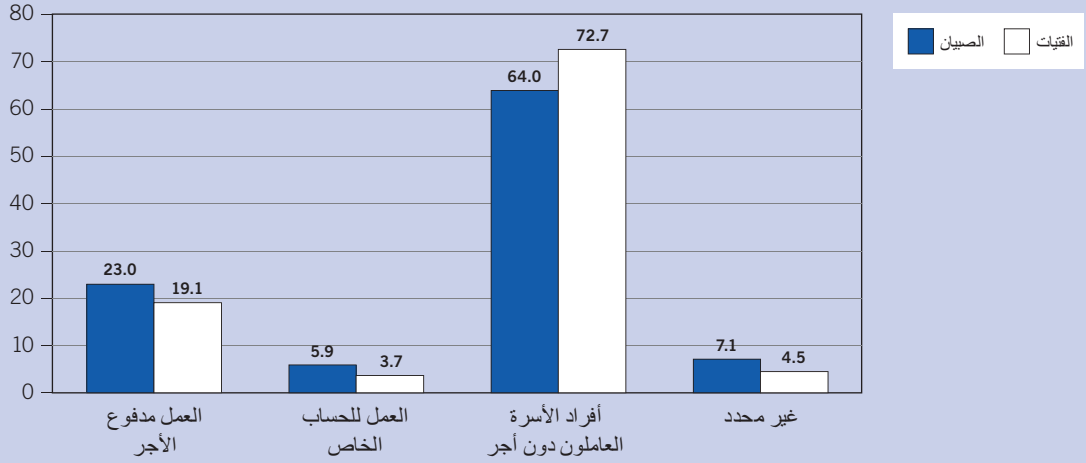
٣٨. استخدمت ٦٠ مجموعة بيانات وطنية في جولة عام ٢٠١٠ لتقدير المنظمة العالمي لعمل الأطفال. وتستمد البيانات من الاستقصاءات الوطنية للأسر المعيشية، التي أجريت بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٨. وعلى العموم، شملت الاستقصاءات ٥٠ بلداً من جميع الأقاليم الرئيسية في العالم. وقدمت بعض البلدان مجموعات بيانات متعددة تتعلق بأعوام مختلفة.

٣٩. وتستند مجموعة البيانات المستخدمة في التقديرات إلى الاستقصاءات المتخصصة في عمل الأطفال (منظمة العمل الدولية/ برنامج المعلومات الإحصائية والرصد بشأن عمل الأطفال)، أو إلى الاستقصاءات الوطنية للقوى العاملة، أو غيرها من الدراسات الاستقصائية الوطنية للأسر المعيشية مثل الدراسات الاستقصائية لمجموعات المؤشرات المتعددة التي تعدها اليونيسيف أو دراسات البنك الدولي لقياس مستويات المعيشة.

٤٠. واستناداً إلى مجموعات البيانات الستين، أعدّت عينتان من البلدان لأغراض التقدير العالمي. وتسمى العينة الأولى *العينة الكاملة* في حين تسمى الثانية *العينة المقارنة*. وتتضمن العينة الكاملة آخر مجموعات البيانات الخاصة بالبلدان الخمسين، أي أقربها إلى عام ٢٠٠٨. وقد استخدمت لوضع تقدير مباشر لعمل الأطفال في العالم لعام ٢٠٠٨. أما العينة المقارنة التي تضم ٢٧ بلداً أتيحت بشأنه أيضاً مجموعة بيانات في جولة عام ٢٠٠٦ من التقديرات العالمية، فقد ساعدت على التحكم في التغير وساهمت في تحسين دقة التقديرات.

٤١. ونظراً إلى أن الاستقصاءات الوطنية للأسر المعيشية الخاصة بعمل الأطفال كثيراً ما تختلف من حيث: "١" الفئات العمرية المشمولة؛ "٢" أنواع الأسئلة المطروحة؛ "٣" فئة الردود الواردة في الاستبيانات؛ "٤" مدى القيم الناقصة؛ فقد وجب تنسيق البيانات قبل عملية التقدير.

الشكل ١-٧: عمل الأطفال، الوضع في الاستخدام بحسب الجنس (الفئة العمرية ٥-١٧ سنة، نسبة مئوية)



٤٢. وطُبق بعد ذلك نهج "تقدير مركب" بغية الوصول إلى النتائج الواردة أدناه[٢]. وهذا النهج قابل للمقارنة تماماً مع النهج المستخدم في جولة عام ٢٠٠٦. وهو يقوم على ثلاث خطوات أساسية هي: "١" تقدير قائم على العينة الكاملة أو "التقدير المباشر"؛ "٢" تقدير قائم على العينة المقارنة أو "التقدير غير المباشر"؛ "٣" "تقدير مركب" قائم على العينتين الكاملة والمقارنة معاً. وتزيد الخطوة الأخيرة المزايا إلى أقصى حد وتقلل من العيوب المتصلة بالتقديرين المباشر وغير المباشر إلى أدنى حد.

معايير عمل الأطفال والتصديق عليها

نبذة تاريخية

٤٣. لم يعترف إلا مؤخراً بأن عمل الأطفال قضية من قضايا حقوق الإنسان في العمل إلى جانب الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية والقضاء على العمل الجبري وعدم التمييز في المهنة والاستخدام. وقد اعترف أصلاً بعمل الأطفال كقضية ذات أولوية في دستور عام ١٩١٩، لكن الموضوع عولج كمسألة تقنية تتمثل في وضع حدّ أدنى لسن الاستخدام. وأدّى ذلك منذ مؤتمر العمل الدولي الأول إلى سلسلة من الاتفاقيات القطاعية التي توجت في عام ١٩٧٣ باعتماد اتفاقية الحد الأدنى للسن، رقم ١٣٨. ورغم أن هذه الاتفاقية أتاحت قدراً من المرونة نظراً إلى اختلاف مستويات التنمية، فقد اعتبرت معقدة ويصعب التصديق عليها. وعندما ضمت القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، المعقودة في عام ١٩٩٥، مسألة عمل الأطفال إلى قائمة معايير العمل الأساسية للمرة الأولى، كانت هذه الاتفاقية النقطة المرجعية الوحيدة ذات الصلة. ورغم عدم الاعتراف بها آنذاك كاتفاقية ذات أولوية لأغراض تقدم التقارير، وحصولها على ما يقرب من ٥٠ تصديقاً، فقد أدرجت في حملة منظمة العمل الدولية من أجل التصديق على الاتفاقيات الأساسية.

٤٤. وقد أشار نقاش بداية التسعينات المتعلق بمعايير العمل الأساسية إلى ضرورة وضع معيار محدد لما كان يسمى أشكال عمل الأطفال الاستغلالية أو غير المقبولة[٣]. وأثار ذلك سؤالاً يتعلق بما إذا كان من الضروري اعتماد معيار جديد محتمل لمراجعة أو استكمال الاتفاقية رقم ١٣٨. ورغم أنه لم يكن هناك بعد في عام ١٩٩٤ اتفاق في المؤتمر على موقف بشأن عمل الأطفال (انظر تقرير لجنة القرارات التابعة لمؤتمر عام ١٩٩٤)، اعتُمد في عام ١٩٩٦ قرار دعا الحكومات إلى أمور منها:

> "وضع سياسات رسمية وتحديد الأولويات من أجل وضع حد فوري لأبشع جوانب عمل الأطفال، ولا سيما عمل الأطفال في ظروف شبيهة بالرق والعمل سداداً لدين، وفي أعمال خطرة وتنطوي على مخاطر، واستغلال الأطفال الصغار، واستغلال الأطفال جنسياً لأغراض تجارية"[٤].

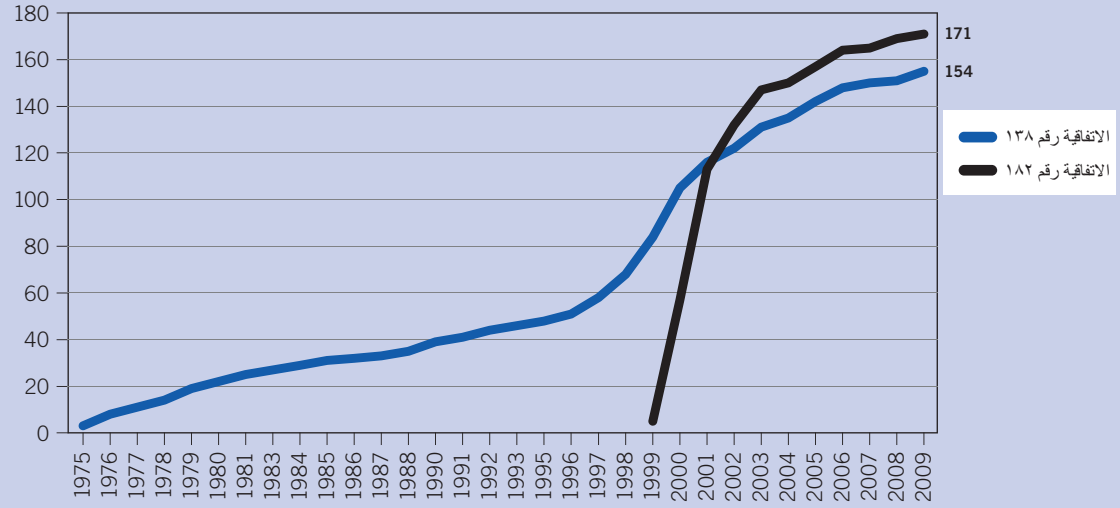
٤٥. وظهرت فائدة ذلك عندما أدّى توافق الآراء بشأن معيار جديد في عام ١٩٩٩ إلى اعتماد اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، رقم ١٨٢. وصيغت هذه الاتفاقية بعناية بحيث كان هدفها، وهو اتخاذ إجراءات عاجلة، هدفاً واقعياً وقابلا للتحقيق بواسطة التعاون الثلاثي بصرف النظر عن مستويات التنمية والقوة في مجال الاقتصاد. واحترمت ديباجة الاتفاقية رقم ١٨٢ أهداف اتفاقية الحد الأدنى للسن، رقم ١٣٨. وفي الواقع العملي، وفرت الاتفاقيتان إطاراً للتدخلات ولإجراءات التشجيع من جانب منظمة العمل الدولية، ولا سيما بواسطة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال.

[٢] سيتيح منشور تقني منفصل جرداً كاملاً لمنهجية التقدير والبيانات الأساسية، وسيقدم النتائج بمزيد من التفصيل.

[٣] انظر مثلاً النقاش المتعلق بعمل الأطفال في الدورة ٨١ لمؤتمر العمل الدولي، ١٩٩٤.

[٤] القرار بشأن القضاء على عمل الأطفال، الذي اعتمده مؤتمر العمل الدولي في دورته الثالثة والثمانين، في ١٨ حزيران/ يونيه ١٩٩٦.

الرسم البياني ١-٨: عدد حالات التصديق على الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢ حسب السنة



٤٦. وزاد عدد حالات التصديق على الاتفاقية رقم ١٣٨ غداة إطلاق حملة قمة كوبنهاغن (انظر الرسم البياني ١-٨)، مما يبين أن تحسين التركيز والشرح يمكن أن "يفك شفرة" صك ما رغم ما يقال عنه من تعقيد. وفي عام ١٩٩٦، بلغ مجموع حالات التصديق ٥٠ حالة؛ وبلغت ١١٥ حالة في عام ١٩٩٩. وتبلغ حالات التصديق حالياً ١٥٤ حالة، مما يجعل هذا الصك متقدماً شيئاً ما على اتفاقية الحرية النقابية رقم ٨٧ (١٥٠ حالة تصديق حالياً).

٤٧. وقد كانت وتيرة التصديق على الاتفاقية رقم ١٨٢ أسرع وتيرة في تاريخ منظمة العمل الدولية. فلم يستغرق حصول الاتفاقية على ١٠٠ تصديق سوى سنتين ثم وصلت إلى ١٥٠ تصديقاً بعد ثلاث سنوات. وقد صدّق عليها حتى الآن ١٧١ دولة من أصل ١٨٣ دولة عضواً في منظمة العمل الدولية، أي أنها حصلت على ١٥ تصديقاً إضافياً مقارنة بما كانت عليه وقت إعداد التقرير العالمي السابق المتعلق بعمل الأطفال.

التحديات المتبقية

٤٨. من الممكن تحقيق التصديق الشامل على الاتفاقية رقم ١٨٢. ولا شك في أن عدداً من الدول الأعضاء الجديدة ستصدق عليها في المستقبل القريب. وفي حالة بعض البلدان، سيتطلب الأمر توحيد الآراء السياسية الداخلية حتى يكون التصديق ممكناً عملياً.

٤٩. وبخصوص الاتفاقية رقم ١٣٨، يؤمل بشغف نظراً إلى أن ما يزيد على ٨٠ في المائة من الدول الأعضاء قد صدقت عليها بالفعل، أن تنضم البلدان الكبرى في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي - أستراليا وكندا والمكسيك ونيوزيلندا والولايات المتحدة - إلى ركب بقية بلدان العالم على صعيد القانون والممارسة.

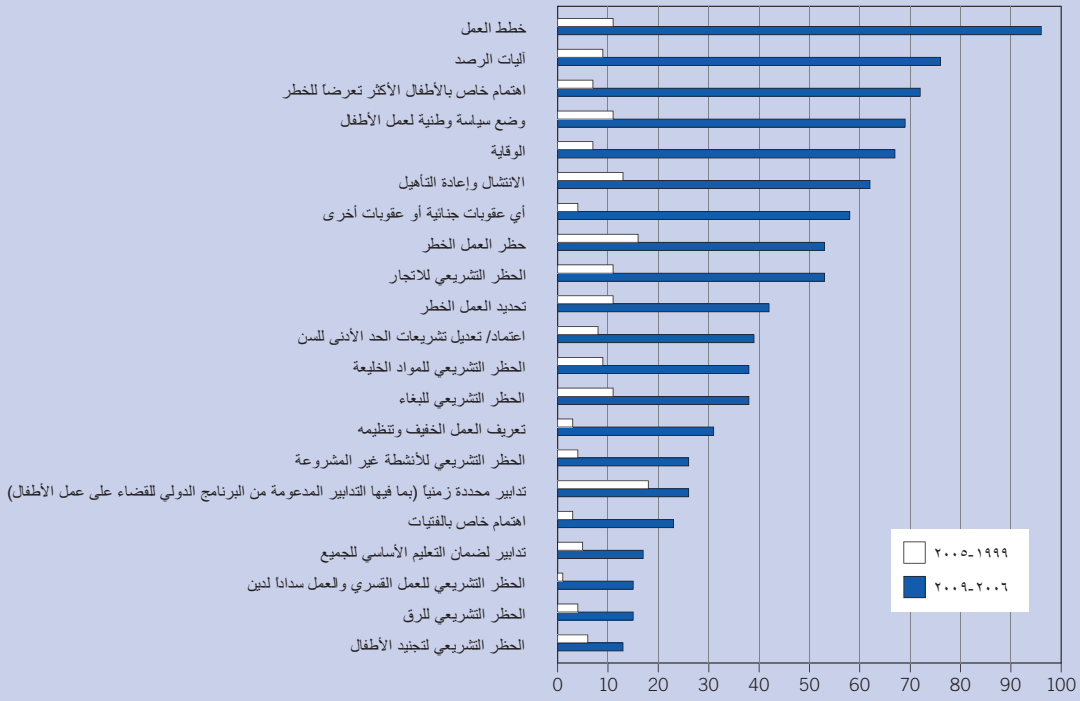
٥٠. وستضع عملية التصديق على هذه الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية حداً لحالة ما زال فيها ثلث أطفال العالم يعيشون في بلدان لم تتعهد بالكامل بالقضاء على عمل الأطفال.

من القول إلى الفعل

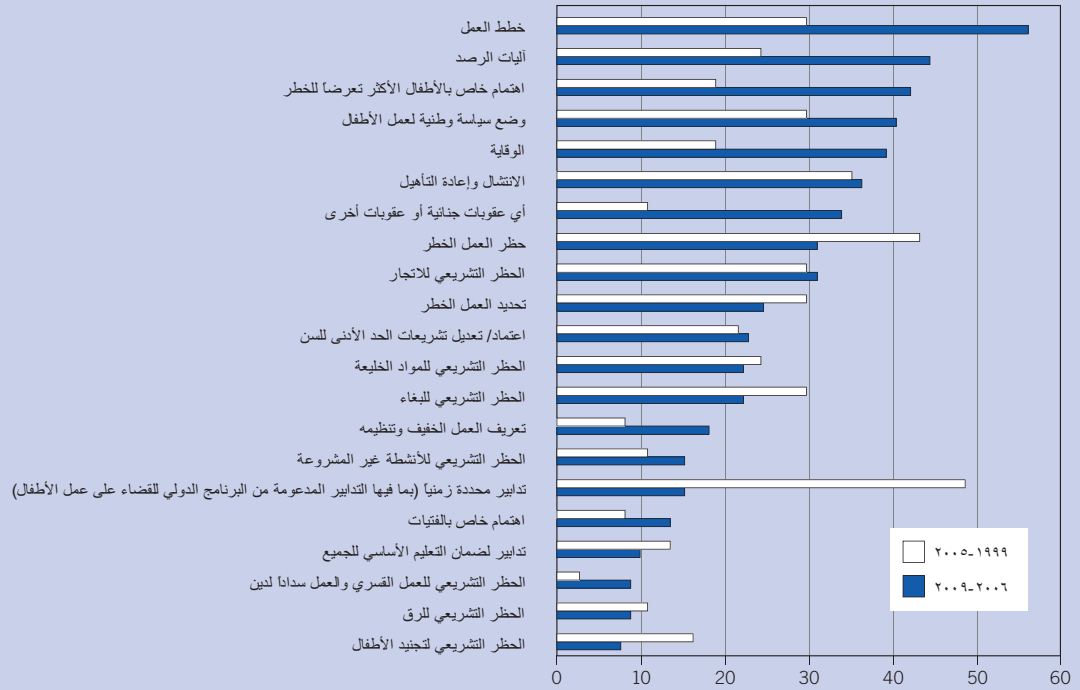
٥١. يشكل التصديق على أي اتفاقية خطوة مهمة لكن وضع هذا الالتزام موضع التنفيذ يشكل تحدياً أكبر. فبارتفاع مستويات التصديق تحول التركيز بطبيعة الأمور نحو التنفيذ. وترصد تطبيق الاتفاقيات آلية الإشراف في منظمة العمل الدولية، أي لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة مؤتمر العمل الدولي المعنية بتطبيق المعايير، وهي آلية كثيراً ما يناقش فيها عمل الأطفال من أجل إحراز تقدم في البلدان المعنية. وهناك تكامل بين نظام الإشراف في المنظمة ولجنة حقوق الطفل للأمم المتحدة - التي تشرف على تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل - ويتجلى هذا التكامل مثلاً في تصنيف المعلومات الواردة في إطار نظام تقديم التقارير الخاص بكل منهما، كما يتجلى في التعليقات المقدمة. وما فتئت لجنة حقوق الطفل، لدى نظرها في التقارير القطرية الدورية، تحث الدول الأطراف على التصديق على الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢ إن لم تكن قد صدّقت عليهما بعد. وتوصي وثيقة نتائج الدورة الاستثنائية للجمعية العامة المعنية بالطفل والمعقودة في عام ٢٠٠٢[٥] أيضاً بأن تصدق البلدان على هاتين الاتفاقيتين الصادرتين عن منظمة العمل الدولية، وتؤكد مركزهما كجزء من الهيكل الدولي لتعزيز حقوق الطفل.

[٥] قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة S-27/2: *عالم ملائم للأطفال* (نيويورك، ١٠ أيار/ مايو ٢٠٠٢).

الرسم البياني ١-٩: عدد الإجراءات المبلغ عنها في إطار الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢، بحسب نوعها (١٩٩٩-٢٠٠٥ و٢٠٠٦-٢٠٠٩)



الرسم البياني ١-١٠: العدد النسبي للدول الأعضاء التي اتخذت إجراءات في مجالات مختلفة *



* قد يكون بعض هذه الإجراءات، من قبيل تحديد العمل الخطر، قد وضع موضع التنفيذ بالفعل في الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٥، مما يمكن أن يفسر إلى حد ما الرقم الأدنى للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩.

تأثير التصديق على اتفاقيتي عمل الأطفال على الإجراءات الوطنية

٥٢. تضمن التقرير العالمي السابق تقييماً لمدى ترجمة التزام البلدان بواسطة التصديق إلى إجراءات ملموسة. وبالمثل، يقوم هذا التقييم على دراسة التقارير التي قدمتها الدول الأعضاء إلى لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التابعة لمنظمة العمل الدولية. ومنذ عام ١٩٩٩، تلقت المنظمة ما يزيد على ٢٥٠ تقريراً أولياً والعديد من التقارير الدورية اللاحقة، بخصوص تطبيق الاتفاقيتين، ونظرت اللجنة في أغلبية تلك التقارير. وغطّى التقرير العالمي لعام ٢٠٠٦ الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٥. ويتضمن هذا التقرير التقييم ذاته للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩.

٥٣. غير أنه يجدر الملاحظة أن التقييم لا يلم بما يكفي بجميع الإجراءات المتخذة في البلدان، بما أن هذه الأخيرة لا تبلغ في حالات كثيرة عن جميع الإجراءات ذات الصلة في مجال التعليم مثلاً أو تدابير الحد من الفقر. لذلك تم الوقوف على تلك الإجراءات بطرق أخرى. إضافة إلى ذلك، لا يتضمن التقرير جميع إسهامات الشركاء الاجتماعيين وغير ذلك من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، وهي إسهامات قد لا تكون واردة في تقارير الحكومات. وعادة ما تركز التقارير على الأنشطة الحكومية ولا تتطرق بما يكفي إلى عمق المشاورات الثلاثية الأساسية اللازمة لوضع السياسة العامة وإرشادها.

٥٤. ورغم هذه التحذيرات، يبين المشهد العام المعروض في الشكلين ١-٩ و١-١٠ عن زيادة كبيرة في الإجراءات المتخذة من جانب الدول الأعضاء، وجزء منها فقط يعزى إلى ارتفاع عدد البلدان المقدمة للتقارير. وإضافة إلى زيادة النشاط إلى مستوى يعتد به في مجال وضع السياسات الوطنية، اعتمدت بلدان كثيرة خطط عمل تتصدى لفئة أو أكثر من فئات عمل الأطفال، وهو أمر مشجع في حد ذاته. وبالمثل، أرست بلدان كثيرة أو صممت آليات للرصد. وازداد النشاط أيضاً في مجال منع أسوأ أشكال عمل الأطفال، وسُجّلت زيادة كبيرة في الإجراءات التشريعية الرامية إلى مكافحة الاتجار كما سجل مستوى مرتفع في مجال اعتماد تشريعات لحظر العمل الخطر.

٥٥. غير أن عدداً قليلاً نسبياً من البلدان قد اعتمد تدابير تشريعية فعالة لحظر العمل الجبري والعمل سداداً لدين والرق أو استخدام طفل أو شرائه أو عرضه لأغراض أنشطة محظورة لا سيما فيما يتصل بتجارة المخدرات. ومن بواعث القلق أن الفتيات ما زلن لا يعتبرن فئة مستضعفة بصورة خاصة في أطر سياسية وخطط عمل كثيرة. ويبقى عدد البلدان التي وضعت أهدافاً محددة زمنياً (قد تستخدم مجموعة متنوعة من الوسائل السياسية) لمكافحة شكل أو أكثر من أسوأ أشكال عمل الأطفال، متدنياً جدّاً، وهو مصدر قلق بالنظر إلى متطلبات الاتفاقية رقم ١٨٢ وهدف عام ٢٠١٦.

٥٦. ولقد جمّعت منظمة العمل الدولية على مدى الأعوام كمّا هائلاً من المعلومات بشأن القوانين والممارسات الوطنية في البلدان المصدّقة على الاتفاقيات. وجمعت موارد المعلومات الفريدة هذه في عام ٢٠٠٧ في منشور بعنوان *سياسة حديثة واستجابات تشريعية لعمل الأطفال*[٦]. ويقدم الدليل التقني أمثلة على استجابات بعض البلدان لمواجهة عمل الأطفال وأسوأ أشكاله ومسائل من قبيل عدم استفادة أطفال من التعليم والاستجابات المتعلقة بإنفاذ القانون. وأصبح الدليل مصدراً رئيسياً لأنشطة التدريب والتعاون التقني.

[٦] البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال (جنيف، مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٧).

الجزء الثاني

إنجازات مهمة على درب تحقيق هدف عام ٢٠١٦

٥٧. يتناول هذا الفرع من التقرير التقدم المحرز في تنفيذ خطة العمل العالمية لعام ٢٠٠٦. وهذه الخطة هي التي وضعت للمرة الأولى أهدافاً محددة زمنياً من أجل القضاء على عمل الأطفال، والتي أخذت الهيئات المكونة للمنظمة على عاتقها بموجبها التزامات وعهوداً مهمة. ورغم أن أربع سنوات فترة جد قصيرة من نواحي كثيرة لظهور تغيرات كبيرة، فمن المهم مع ذلك قياس التقدم المحرز. ومن المهم بصورة خاصة الحصول على مؤشرات بشأن ما إذا كانت البلدان في طريقها إلى بلوغ هدف عام ٢٠١٦ المتمثل في القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال، وبشأن مجالات تقدمها في هذا المضمار.

البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال: عشرون عاماً من العمل

٥٨. أنشئ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بهدف تعزيز استجابة منظمة العمل الدولية إلى هدفها قديم العهد المتمثل في القضاء فعلياً على عمل الأطفال. وقد أدّى إعلان حكومة ألمانيا في أيلول/ سبتمبر ١٩٩٠ عن تقديم تبرع سنوي خاص على مدى خمس سنوات، إلى إطلاق البرنامج بعد سنتين. وقد نما البرنامج منذ ذلك الحين فغدا أكبر برنامج مخصص لعمل الأطفال في العالم وأضخم برنامج تعاون تقني داخل المنظمة، إذ فاق إنفاقه ٦٠ مليون دولار في عام ٢٠٠٨. وبحلول عام ٢٠٠٨، كان البرنامج يعمل في ٨٨ بلداً في جميع مناطق العالم. ومن حكومة مانحة واحدة تدعم ستة بلدان في إطار البرنامج في عام ١٩٩٢، اجتذب البرنامج ٢٣ جهة مانحة إضافية بحلول عام ٢٠٠٨[١]. وخلال فترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، انتفع بأنشطة البرنامج بصفة مباشرة قرابة نصف مليون طفل، وبصفة غير مباشرة أكثر من ٣٣ مليون طفل[٢].

٥٩. وإذ يشهد البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، منذ إنشائه توسّعاً سريعاً في حجمه ونطاقه وأشكال تدخلاته تبقى مهمته متمثلة في دعم الجهود الرامية إلى القضاء على جميع أشكال عمل الأطفال، وعلى أسوأ أشكاله على نحو مستعجل. ولا بد من أن يكون البرنامج دينامياً وقادراً على التكيف بغية تلبية احتياجات الهيئات المكونة للمنظمة وطلباتها. ويُعهد إلى البرنامج أيضاً بدعم البلدان في بلوغ هدف القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦. علاوة على ذلك، فإن الهدف الوسيط المتمثل في ضمان اعتماد البلدان تدابير محددة زمنياً تساعدها على بلوغ هدف عام ٢٠١٦ يقتضي من البرنامج التحلي بالقدرة اللازمة على تقديم المشورة السياسية والتدريب ويستدعي قيام البلدان بتطوير قدراتها على تقديم الخدمات اللازمة إلى الأطفال.

٦٠. واستجابة إلى تلك التحديات، حدد البرنامج في عام ٢٠٠٨ رؤيته الخاصة بالسنوات الخمس المقبلة[٣]. ويتوخى البرنامج ما يلي:

- تدعيم مكانته كمركز رائد للمعارف والخبرات في مجال إجراءات مكافحة عمل الأطفال، تستطيع الحكومات وأصحاب العمل والعمال والجهات الفاعلة الدولية وغيرها اللجوء إليه للحصول على المشورة السياسية وخدمات بناء القدرات؛
- الحفاظ على قدرته في مجال البحوث وجمع البيانات والمضي في تعزيزها باعتبارها أساس التدخلات الهادفة والمشورة السياسية على حد سواء؛

[١] انظر:
IPEC: *Action against child labour: IPEC highlights 2008* (Geneva, ILO, 2009), pp. 34–36.

[٢] انظر:
IPEC: *IPEC action against child labour: Progress and future priorities 2006–2007* (Geneva, ILO, 2008), p. 59.

[٣] المرجع نفسه، الصفحتان ١٧-١٨.

- المحافظة على مكانته بوصفه البرنامج الرئيسي للتعاون التقني في مجال إجراءات مكافحة عمل الأطفال؛
- تيسير التعاون التقني بين البلدان ضمن الأقاليم وفيما بين القارات؛
- تعزيز وإنعاش الحركة العالمية لمكافحة عمل الأطفال والاضطلاع بدور قيادي في الحركة باسم منظمة العمل الدولية؛
- مواصلة إدماج أنشطة البرنامج في برمجة منظمة العمل الدولية، لا سيما في البرامج القطرية للعمل اللائق.

خطة العمل العالمية لعام ٢٠٠٦

٦١. ناشدت خطة العمل العالمية لعام ٢٠٠٦ الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية مواصلة العمل من أجل القضاء فعلياً على عمل الأطفال من خلال التزامها بالقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦. علاوة على ذلك، يتعين أن تقوم جميع الدول الأعضاء، في ضوء الاتفاقية رقم ١٨٢، بتصميم واعتماد تدابير مناسبة ومحددة زمنياً بحلول عام ٢٠٠٨. ولهذا الغرض، شجع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال تصميم خطط عمل وطنية واستراتيجيات وسياسات أخرى لمكافحة عمل الأطفال.

٦٢. ويفترض أن تعزز منظمة العمل الدولية في هذا الصدد جهودها الرامية إلى بلورة نهج متسقة وشاملة للقضاء على عمل الأطفال في جميع أنحاء العالم باستخدام استراتيجية ثلاثية العناصر:

- دعم الاستجابات الوطنية لمواجهة عمل الأطفال، لا سيما من خلال دمج شواغل عمل الأطفال على نحو فعال في الأطر الإنمائية والسياسية الوطنية؛
- تعميق وتدعيم الحركة العالمية؛
- تشجيع زيادة دمج شواغل عمل الأطفال ضمن أولويات المنظمة عموماً.

٦٣. وفي إطار تنفيذ خطة العمل العالمية هذه، أبرز عاملان مهمان. أولهما أن الدعائم الثلاثة لا بد من أن تستند إلى بحوث عتيدة، لا سيما فيما يتصل بالعلاقة بين عمل الأطفال وغير ذلك من الجوانب ذات الصلة في عملية التنمية. والتزمت منظمة العمل الدولية في هذا الصدد بأن تصبح مركز الامتياز في مجال المعارف المتعلقة بعمل الأطفال. ويتمثل العامل الثاني في ضرورة وجود تركيز خاص وبذل جهد أكبر فيما يتعلق بأفريقيا التي أحرز فيها التقدم الأقل.

إجراءات منظمة العمل الدولية

٦٤. خطة العمل العالمية لعام ٢٠٠٦ هي خطة عشرية تتعلق بالطريقة التي يمكن بها للدول الأعضاء، بمساعدة المنظمة، أن تدعم تحقيق هدف عام ٢٠١٦. لذلك فلن يكون من المناسب اتباع نهج العلامات في الخانات المتعلقة بكل نقطة أو نقطة فرعية في ما كان خطة مفصلة للغاية. بل إن الهدف ينبغي أن يتمثل في تقديم مدى تقدم المنظمة في اتجاه "العمل على نحو أكثر تركيزاً واستراتيجية" في إطار "تحالف عالمي منشط دعماً للإجراءات الوطنية"[٤]. واعتبر هذا الهدف العام التحدي الرئيسي على مدى فترة السنوات الأربع.

٦٥. وباستخدام نهج الدعائم الثلاث لخطة العمل العالمية، يقف هذا الفرع من التقرير على أهم الإنجازات منذ عام ٢٠٠٦.

دعم الجهود الوطنية

٦٦. دعمت منظمة العمل الدولية بطرق عدة الإجراءات الوطنية الرامية إلى مكافحة عمل الأطفال. وتضمنت الإجراءات المحددة المبينة في خطة العمل العالمية لعام ٢٠٠٦ ما يلي:

- دمج شواغل عمل الأطفال في الأطر الإنمائية والسياسية الوطنية؛
- تطوير المعارف والأدوات والقدرات؛
- تعبئة الموارد.

البرامج المحددة زمنياً

٦٧. يمثل التزام الحكومات قوة الدفع في عملية القضاء على عمل الأطفال. وقد صُمّم نهج البرامج المحددة زمنياً، المكرس في الاتفاقية رقم ١٨٢، بهدف مساعدة الحكومات على وضع إطار لتنسيق جهودها. والبرامج المحددة زمنياً هي مجموعة من السياسات والبرامج المتكاملة والمنسقة الرامية إلى منع أسوأ أشكال عمل الأطفال والقضاء عليها في بلد ما في غضون فترة محددة. وهي بطبيعتها برامج تملكها البلدان ويؤدي فيها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وشركاء إنمائيون آخرون دوراً داعماً. وتبرز البرامج المحددة زمنياً ضرورة التصدي للأسباب الأساسية لعمل الأطفال وربط إجراءات مكافحة عمل الأطفال بالجهود الإنمائية الوطنية، لا سيما في مجال الحد من الفقر وتوفير التعليم المجاني والإجباري والشامل. وفي عام ٢٠٠٨، استفاد ٢١ بلداً من مشاريع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بهدف دعم البرامج المحددة زمنياً، وفقا للمادة ٧ من الاتفاقية. ويشكل هذا انخفاضاً طفيفاً مقارنة بعام ٢٠٠٧ (٢٣ بلداً) وارتفاعاً طفيفاً مقارنة بعام ٢٠٠٥ (١٩ بلداً). وتشكل البرامج المحددة زمنياً أيضاً وسائل لدمج عمل الأطفال في سياسات التعليم والحد من الفقر. وهي تتجسد على نحو متزايد في خطط العمل الوطنية. وفي عام ٢٠٠٩، وضع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مبادئ توجيهية لخطط العمل الوطنية المتعلقة بعمل الأطفال (وثائق سياسات حكومية) ولدمج عمل الأطفال في الجهود الإنمائية الوطنية. واعتُمدت تلك المبادئ التوجيهية بواسطة

[٤] مكتب العمل الدولي: *وضع حد لعمل الأطفال: هدف في المتناول*، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٥، جنيف، ٢٠٠٦، الصفحة ٨٦.

حلقات عمل إقليمية انخرط فيها الشركاء الاجتماعيون انخراطاً كاملاً.

الخيارات السياسية اللازمة للقضاء على عمل الأطفال

٦٨. عمل الأطفال ليس قدراً محتوماً على البلدان. وأمام البلدان خيارات فيما يتعلق بالسياسات واستثمارات الميزانية. لذلك فإن الالتزام السياسي ضروري للتصدي لعمل الأطفال. وهذه عبرة من عبر التاريخ لكنها لا تقل صحة في الظروف الحالية.

٦٩. وترد أدناه مجموعة مختارة من أمثلة الحالات الوطنية التي تجسد هذه النقطة الرئيسية. وهذه القائمة ليست مستوفاة، لكن البلدان المذكورة أدناه أمثلة إيجابية على الطريقة التي دعّم فيها التعاون التقني للمنظمة الالتزام الوطني بإنهاء عمل الأطفال عن طريق دمجه في المجالات السياسية الرئيسية وعلى المستويات الاستراتيجية.

دعم الجهود الوطنية في البرازيل

٧٠. يبقى عمل الأطفال سمة مهمة من سمات سوق العمل في البرازيل وقد بدا بالفعل متزايد الحدة في الثمانينات، نظراً إلى حد ما إلى ارتفاع معدل نمو السكان. ففي عام ١٩٩٢ مثّل الأطفال المتراوحة أعمارهم بين ٥ سنوات و١٧ سنة ٢٩ في المائة من مجموع السكان. إضافة إلى ذلك، كان نظام التعليم غير فعّال في إبقاء الأطفال في المدرسة في أحيان كثيرة.

٧١. غير أن أواخر الثمانينات شهدت أيضاً استجابة متزايدة إلى مشكلة عمل الأطفال. وكان الوقت مناسباً لاتخاذ إجراءات في أعقاب عودة الديمقراطية واعتماد دستور جديد في عام ١٩٨٨. وتلا ذلك اعتماد تشريعات خاصة بحماية الأطفال والشباب في عام ١٩٩٠ على نحو ما يجسده إصدار قانون الأطفال والمراهقين. وتضمن هذا القانون عشرة مواد بشأن عمل الأطفال وأوضح أن عمل الأطفال والحق في التعليم لا يتوافقان. وأنشأ القانون أيضاً آلية تنفيذ على المستوى المحلي والبلدي والوطني تمثلت في مجالس معنية بحقوق الأطفال والمراهقين.

٧٢. وفي هذا السياق انضمت البرازيل في عام ١٩٩٢ إلى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال كبلد من البلدان المشاركة الأولى. وشهد العقد التالي تطورات مذهلة بانتقال البرازيل إلى ذروة إجراءات مكافحة عمل الأطفال. وانخفض معدل النشاط بالنسبة إلى الفئة العمرية ١٠-١٧ سنة بنسبة ٣٦,٤ في المائة من عام ١٩٩٢ إلى عام ٢٠٠٤. وكان الانخفاض أكثر حدة في الفئة العمرية ٥-٩ سنوات إذ بلغ ٦٠,٩ في المائة في الفترة ذاتها. وفي عام ١٩٩٢، كان ٦٣٦٢٤٨ طفلاً يعملون مقارنة بما يعادل ٢٤٨٥٩٤ طفلاً في عام ٢٠٠٤. وانخفض معدل عدد الأطفال في الفئة العمرية ٥-١٥ سنة من ١٣,٦ في المائة إلى ٧,٣ في المائة في عام ٢٠٠٥. وانخفض هذا المعدل في الفئة العمرية ٥-٩ سنوات من ٣,٦ إلى ١,٨ في المائة[٥]. وأثبتت التجربة أن دعم المؤسسات المحلية في وضع حلولها الخاصة خيار أكثر فعالية من مجرد تمويل إجراءات انتشال الأطفال من العمل.

٧٣. وتمشياً مع هذه التطورات، صدقت البرازيل على الاتفاقيتين رقم ١٣٨ في عام ٢٠٠١ ورقم ١٨٢ في عام ٢٠٠٠. وفي إطار الاتفاقية رقم ١٨٢، وضعت البرازيل في حزيران/ يونيه ٢٠٠٨ قائمة جديدة للمهن الخطرة المحظورة على الأشخاص دون سن الثامنة عشرة. وقدّم مشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، الداعم للبرامج المحددة زمنياً، دعماً تقنياً إلى عملية التشاور والصياغة. وأعدّت البرازيل أيضاً خطة عمل وطنية وفقاً لهدف عام ٢٠٠٨ وحددت عام ٢٠١٥ أجلاً نهائياً للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال وعام ٢٠٢٠ أجلاً نهائياً للقضاء على جميع أشكال عمل الأطفال، وفقاً لبرنامج نصف القارة المتعلق بالعمل اللائق في الأمريكتين والمعتمد في الاجتماع الإقليمي الأمريكي السادس عشر لمنظمة العمل الدولية في برازيليا في أيار/ مايو ٢٠٠٦.

٧٤. وقدّمت أسباب كثيرة لشرح هذه الطفرة في مكافحة عمل الأطفال في البرازيل منذ أواسط التسعينات. ويتمثل أحد العوامل في ارتفاع مستوى التعبئة الاجتماعية في البرازيل بوجود شركاء اجتماعيين أقوياء ومجتمع مدني نشط ملتزم بحقوق الطفل. ويشمل ذلك وسائط الإعلام وجهات أخرى مثل نقابة عمال الأرياف (CONTAG) التي تمثل نحو ١٤ مليون عامل زراعي وصغار المزارعين في إطار اتفاقات جماعية. وأنشئ في عام ١٩٩٤ منتدى وطني لمنع عمل الأطفال والقضاء عليه. وجمع ممثلين من مجموعة من الوزارات والنقابات ومنظمات العمال والمنظمات غير الحكومية في إطار نهج يضم "ثلاثي زائد" عناصر أخرى. ونص الدستور الجديد على ثماني سنوات من التعليم الإجباري، ومُدّدت هذه الفترة إلى تسع سنوات في عام ٢٠٠٦. واقترن ذلك ببرنامج تحويلات نقدية مشروطة اعتُمد في عام ١٩٩٦ - وهو برنامج استئصال عمل الأطفال - الموجه نحو المناطق الريفية الفقيرة. وقد نجحت تلك المخططات في قطع دابر عمل الأطفال في ولاية مثل باهيا. ويتمثل أحد العناصر المهمة لبرنامج استئصال عمل الأطفال في خطة ما بعد المدرسة، وتسمى خطة *اليوم الحافل*، وهي تتوخى إبقاء الأطفال في المدارس ضعف الوقت العادي، مما يحد من الوقت المتاح للعمل[٦]. كما تروج ولاية باهيا لفكرة الولاية الخالية من عمل الأطفال في إطار برنامج العمل اللائق، الذي اعتمدته في نيسان/ ابريل ٢٠٠٩ عندما وقعت مذكرة تفاهم مع منظمة العمل الدولية. وهذه مبادرة رائدة في تصميم برنامج دون وطني للعمل اللائق يشكل عمل الأطفال والتعليم جزءاً لا يتجزأ منه[٧]. كما ارتبطت بالبرنامج العام المحدد زمنياً للبرازيل واستحدثت نماذج للإجراءات الواجب اتخاذها على مستوى الولايات للقضاء على عمل الأطفال.

[٥] انظر:
Ministério do Trabalho e Emprego au Brasil: *Combate ao trabalho infantil no Brasil* (undated).

[٦] انظر:
IPEC: *IPEC Action against Child Labour: Highlights 2006* (Geneva, ILO, 2006), pp.59-60.

[٧] انظر:
Governo da Bahia: *Agenda Bahia do trabalho decente* (undated).

٧٥. وفي الوقت الذي كانت فيه البرازيل تضع برامج اجتماعية تكفل بدائل فعالة لعمل الأطفال، كانت تعمل أيضاً على زيادة قدرتها في مجال رصد عمل الأطفال وإنفاذ القوانين المتعلقة به. وأدّت وحدات التفتيش المتنقلة التابعة لوزارة العمل دوراً رئيسياً في هذا الصدد. إذ قدمت تقارير سنوية شكلت إسهامات مهمة في وضع سياسات تتناول عمل الأطفال والتعليم. وساهمت هذه الوحدات في القضاء تقريباً على عمل الأطفال في قطاعات بأكملها مثل إنتاج قصب السكر وجمعه.

٧٦. ومن خلال هذه التجربة وهذا الالتزام السياسي بالمساواة والإدماج الاجتماعيين، تحولت البرازيل في الأعوام الأخيرة من مجرد مستفيد من الدعم التقني المقدم بواسطة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال إلى مقدم مساعدة إلى جهات أخرى عن طريق مبادرة بين بلدان الجنوب بدأت مع البلدان الناطقة بالبرتغالية في أفريقيا في عام ٢٠٠٦. وفي كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧، استهلت البرازيل ومنظمة العمل الدولية مبادرة عالمية من أجل تشجيع مشاريع وأنشطة محددة في مجال التعاون التقني بين بلدان الجنوب تساهم في القضاء على عمل الأطفال وتضم أيضاً جنوب أفريقيا والهند. وعملت البرازيل بنشاط أيضاً مع فرقة العمل العالمية المعنية بعمل الأطفال والتعليم للجميع.

٧٧. وقام البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بدور الميسر في تقاسم الخبرات ضمن هذا المحفل الناشئ الذي يضم بلدان الجنوب والذي يوفر نموذجاً تكاملياً للتعاون الدولي المنصوص عليه في المادة ٨ من الاتفاقية رقم ١٨٢ وفي عملية الأمم المتحدة الرامية إلى "توحيد الأداء". وفي مؤتمر العمل الدولي المعقود في عام ٢٠٠٩، وقعت منظمة العمل الدولية والبرازيل مذكرة تفاهم بشأن تشجيع حماية اجتماعية على الصعيد العالمي تتضمن بعداً مهماً يتعلق بعمل الأطفال.

دعم الجهود الوطنية في الهند

٧٨. إن مهمة الهند في مجال القضاء على عمل الأطفال هي الأصعب من جوانب كثيرة. وقد سلّم بذلك بالفعل منذ إنشاء منظمة العمل الدولية وتحقيق أولى الإنجازات في وضع المعايير الدولية لمكافحة عمل الأطفال. لذلك تقيم منظمة العمل الدولية شراكة قديمة مع الهند في مجال المساعدة التقنية الرامية إلى القضاء على هذه الظاهرة. وقبل الاستقلال قدمت المنظمة مساعدة في العشرينات من أجل مراجعة تشريعات حماية الأطفال[٨]. ومنذ الاستقلال في عام ١٩٤٧، دعت حكومة الهند وجميع حكومات الولايات إلى وضع حد لعمل الأطفال وإرساء التعليم الإجباري. وأعيد تأكيد الهدفين في عام ١٩٧٩، أي السنة الدولية للطفل، عندما عيّنت الحكومة الهندية لجنة للتحقيق في حالة أطفال الهند. إضافة إلى ذلك، أنشأت وزارة العمل لجنة خاصة بعمل الأطفال. وخلال هذه الفترة، نظمت منظمة العمل الدولية بعثة مساعدة تقنية في عام ١٩٨٤ بهدف إسداء المشورة فيما يتصل بوضع استراتيجية عامة لعمل الأطفال. واعتمد تشريع منقح في عام ١٩٨٦ في شكل، قانون (حظر وتنظيم) عمل الأطفال. وتلا ذلك اعتماد سياسة وبرنامج وطنيين في إطار المشاريع الوطنية الرائدة لعمل الأطفال في عام ١٩٨٧. ومثّل التعليم غير الرسمي محور تركيز هذه المشاريع، بحيث باتت الهند من بين أولى الجهات الرائدة في هذا المجال على الصعيد العالمي.

٧٩. وأصبحت ولاية كيرالا نموذجاً يحتذى في باقي مناطق الهند من حيث كيفية دعم التنمية الاجتماعية. وقد عملت ولاية كيرالا، التي تأسست في عام ١٩٥٦، على إعطاء الأولوية لإصلاح الأراضي والأمن الغذائي والتعليم والصحة. وكان لأداء كيرالا في تشجيع التعليم والمساواة بين الجنسين على نطاق واسع انعكاسات مهمة من حيث التعبئة السياسية ومستويات عمل الأطفال. وتمكنت كيرالا من القضاء على الأمية، ويشكل ذلك سمة أساسية في الثقافة السياسية في كيرالا، ويؤدي دوراً حاسماً في توعية عامة الناس والتعبئة السياسية حول الأهداف الاجتماعية.

٨٠. ولطالما خصصت ولاية كيرالا حصة أعلى مما تخصصه معظم الولايات الأخرى من الإنفاق الحكومي على التعليم الابتدائي، ويذهب معظم الأطفال في سن التعليم الابتدائي إلى مدارس حكومية أو مدعومة من الحكومة. ومنذ الستينات، كانت كيرالا تنفق ٣٥ في المائة من إيرادات الولاية على التعليم - وهي نسبة أعلى بكثير مما تنفقه ولايات أغنى منها. وهكذا، فمنذ بداية السبعينات كان معدل مشاركة الأطفال في العمل في كيرالا يساوي ١,٩ في المائة مقارنة بمعدل ٧,١ في المائة في الهند ككل[٩]. ومعظم الأطفال المنتمين إلى الفئة العمرية ٥-١٥ سنة يذهبون إلى المدارس في جميع أقاليم الولاية. وقد بلغت كيرالا هدف التعليم الأساسي للجميع على أساس التكافؤ بين الجنسين، ويبدو أنها تمكنت دون نية محددة أو جهود تركز تحديداً على عمل الأطفال من جانب حكومة الولاية، من الحد من معظم مظاهر عمل الأطفال.

٨١. وما يجعل هذا الإنجاز مميزاً هو أن كيرالا كانت في مرحلة ما من تاريخها معروفة بالتمييز الطبقي الشديد. غير أن الحركات الاجتماعية للطبقات والقبائل وغيرها من الفئات الشعبية ركزت تركيزاً ملحوظاً على توفير التعليم لجميع الصبيان والبنات. زد على ذلك أن كيرالا كانت واحدة من أفقر الولايات.

٨٢. وطيلة ما يزيد على ٢٠ عاماً، خصصت حكومة الهند موارد ضخمة للقضاء على عمل الأطفال. وكانت الهند من البلدان الستة الأولى المنضمة إلى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في عام ١٩٩٢. وقد استهلت الحكومة الهندية حتى الآن حوالي ١٥٠ مشروعاً يرمي إلى توفير الخدمات التعليمية وخدمات أخرى إلى الأطفال المنتشلين من العمل الخطر. وقد شكل التعليم غير الرسمي قوام هذا البرنامج الوطني. ويغطي البرنامج ٢٥٠ مقاطعة بميزانية تناهز ١٣٠ مليون دولار أمريكي. ومنذ عام ٢٠٠٤، اتخذت

[٨] 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. 79.

[٩] المرجع نفسه، الصفحة ١٧٥.

حكومة الهند، بدعم من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، التابع لمنظمة العمل الدولية ووزارة العمل الأمريكية، تدابير مهمة للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال في إطار مشروع INDUS (المشترك بين الهند والولايات المتحدة). وغطّى هذا المشروع الذي تبلغ ميزانيته ٤٠ مليون دولار أمريكي، ٢٠ مقاطعة في ٤ ولايات كبيرة إضافة إلى دلهي، مستهدفاً مجموعة تضم ٤٠٠٠٠ طفل من الفئة العمرية ٩-١٣ سنة.

٨٣. وقد شاركت في المشروع الوزارتان الرئيسيتان للعمل والتعليم. ووضعت وزارة العمل المشاريع الوطنية لعمل الأطفال في مناطق يتركز فيها العمل الخطر. أما وزارة التعليم، فقد باشرت حملة *Sarva Shiksha Abhiyan*، وهي حملة كبرى تهدف إلى بلوغ هدف التعليم للجميع من الصف الأول إلى الصف الثامن. إضافة إلى ذلك، دعم المشروع التدريب المهني للعمال الأطفال في الفئة العمرية ١٤-١٧ سنة، الذين انتشلوا من العمل، مساعداً بذلك على سد الثغرة التي حددها المشروع في استجابة الحكومة إلى الظاهرة وملبياً أيضاً حاجة البلد إلى قوة عاملة مدربة. وقد وضع مشروع INDUS نموذجين مهنيين من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص والتواصل مع أصحاب العمل.

٨٤. وساهم مشروع INDUS، عن طريق برنامج التعليم الانتقالي، في تحقيق الهدف الوطني المنصوص عليه أولاً في الدستور الهندي (١٩٥٠) والمتمثل فيما يلي: "تسعى الدولة إلى أن توفر، في غضون فترة عشر سنوات ... التعليم المجاني والإجباري لجميع الأطفال إلى حين إتمامهم سن الرابعة عشرة" (المادة ٤٥). وقد تبين أن هذا الهدف صعب التحقيق ووجب إرجاؤه تكراراً فأصبح الأجل النهائي حالياً هو عام ٢٠١٠. وفي عام ٢٠٠٥، كان يجري تنفيذ مبادرتين مهمتين لدعم الهدف المذكور. وأقر (مشروع) قانون الحق في التعليم حق جميع الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٦ سنوات و١٤ سنة، في التعليم المجاني والإجباري، وهو ما أكدته أيضاً أحكام المادة ٢١(ألف) من القانون الدستوري (التعديل رقم ٨٦) المعتمد في عام ٢٠٠٩.

٨٥. وإضافة إلى ذلك، اتخذت الهند مبادرات رئيسية أخرى تتصدى لجذور عمل الأطفال. ففي عام ١٩٧٦، أصبحت الهند أول بلد في منطقة جنوب آسيا يسن تشريعاً لمنع العمل سداداً لدين. إذ يبقى عمل الأطفال سداداً لدين أحد أولويات الإجراءات العاجلة. وأنشئ للمرة الأولى فريق عامل معني بعمل الأطفال للمساعدة على صياغة الخطة الخماسية الحادية عشرة لحكومة الهند. وفي عام ٢٠٠٧، نقحت وزارة العمل أيضاً قائمة المهن الخطرة في إطار قانون عام ١٩٨٦ بهدف إدماج العمل المنزلي والعمل في المطاعم والمقاهي الصغرى في جدول المهن والعمليات المحظورة على الأطفال دون سن الرابعة عشرة. وأضيف الغوص إلى القائمة في عام ٢٠٠٨، مما أثبت التزام الهند بمراجعة قائمة المهن الخطرة مراجعة مستمرة.

٨٦. وقد أقرت الهند بأن وسائل المعيشة اللائقة هي بدورها عنصر أساسي في القضاء على عمل الأطفال. ويوفر المخطط الوطني لضمان العمالة الريفية، الذي بدأ تنفيذه في مطلع عام ٢٠٠٦، مائة يوم من العمل لفقراء الأرياف، ووُسّع نطاقه ليشمل جميع مقاطعات البلد منذ عام ٢٠٠٨. وهذا المخطط هو أكبر برنامج أشغال عامة في البلد، وقد وفر شبكة أمان لما يزيد على ٤٠ مليون أسرة فقيرة. ويعزى إلى البرنامج فضل التخفيض بصورة مباشرة من انتشار عمل الأطفال في صفوف الفتيات والصبيان على السواء[١٠]. إضافة إلى ذلك، يوفر قانون رئيسي - هو قانون الضمان الاجتماعي للعمال غير المنظمين - تغطية لما يعادل ٩٣ في المائة من القوة العاملة أو نحو ٤٠٠ مليون عامل يعتمدون على الاقتصاد غير المنظم[١١]. وتشكل هذه المبادرات الحكومية مجتمعة مساهمات مهمة غير مباشرة في مكافحة عمل الأطفال في الهند. وهي تتجلى أيضاً في تنامي نشاط الحركة النقابية الهندية في الاقتصاد الريفي غير المنظم.

٨٧. وقد ساهمت هذه الإجراءات في تراجع انتشار عمل الأطفال في الهند. وأفادت تقديرات استقصاء العينات الوطني أن إجمالي عدد العمال الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٥ سنوات و١٤ سنة كان يساوي ١٣,٣ مليون طفل في الفترة ١٩٩٣-١٩٩٤ و٨,٦ ملايين طفل في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥. وقد مثل هؤلاء قرابة ٦,٢ في المائة من الأطفال في الفئة العمرية المذكورة في الفترة ١٩٩٣-١٩٩٤ و٣,٤ في المائة منهم في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥[١٢].

٨٨. إضافة إلى ذلك، يمكن أن يتيح تطوير "نموذج التقارب"، الذي بدأ في إطار مشروع INDUS، المدعوم من منظمة العمل الدولية/ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال والممول من وزارة العمل الأمريكية، على مدى السنوات الأربع المقبلة نموذجاً يمكن أن تستنسخه بلدان أخرى، بفضل تركيزه على إعادة التأهيل الاقتصادي للأسر التي يعمل أطفالها، من خلال توفير خدمات واستراتيجيات متكاملة.

٨٩. وأنشأت الهند أيضاً مناطق خالية من عمل الأطفال، مثل منطقة أوبال الصناعية في حيدر آباد، ونشطت في مجالات أخرى لحماية الأطفال من خلال إنشاء لجنة وطنية لحماية الطفل وصياغة بروتوكول خاص بالعمال الأطفال المهاجرين.

٩٠. وخلاصة القول إن الهند بذلت الكثير في سبيل وضع سياسات وبرامج وتشريعات تساهم جوهرياً في إنهاء عمل الأطفال. وفي إطار مبادرة بلدان الجنوب، باستطاعة الهند أيضاً لا أن تنقل شيئاً من خبرتها وتجاربها إلى البلدان الشريكة فحسب بل أن تستفيد بدورها من تجارب الغير مثل

[١٠] انظر:
V. Uppal: *Is the NGRS a safety net for children: Studying access to the national rural employment guarantee scheme for young families and its impact on child outcomes in Andhra Pradesh* (Oxford, Oxford University, Department of International Development, Young Lives Student Paper, May 2009).

[١١] انظر:
T. Haque and S. Varghese (eds): *The path of deliverance: Organizing and empowering rural informal economy workers* (New Delhi, ILO, 2007), p. 18.

[١٢] انظر:
Report on conditions of work and promotion of livelihoods in the unorganized sector (New Delhi, National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector, Aug. 2007), p. 100.

تجربة البرازيل في التصدي لعمل الأطفال. أضف إلى أن خلافات ماضية هي في صدد التحول إلى تحالف ما فتئ يتعزز بين المكونات الثلاثية وجهات أخرى يمكن فيه لمختلف الأطراف الفاعلة أن تساهم بأداء أدوارها المتكاملة وإن كانت مختلفة.

دعم الجهود الوطنية في رومانيا

٩١. رومانيا هي عضو آخر من الأعضاء المؤسسين لمنظمة العمل الدولية. وقد أدّى انتقال رومانيا نحو اقتصاد سوق وإرساء الديمقراطية بعد سقوط نظام تشاوتشيسكو في عام ١٩٨٩ إلى تحولات جذرية في البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في البلد. ونتيجة لهذه التحولات السريعة، ارتفعت مستويات البطالة والفقر، فاضطر عدد كبير من الرومانيين إلى الهجرة. وكان لهذه الصدمات تأثير مباشر على الأطفال، فقد ازداد عدد المتغيبين عن المدارس والخدمات الاجتماعية، وأودع آلاف الأطفال في مؤسسات الرعاية الحكومية. وقد اجتذبت محنة هؤلاء الأطفال، لا سيما الأطفال الذين تخلى عنهم آباؤهم، اهتمام المجتمع الدولي. وبدأ ظهور عمل الأطفال كمشكلة تستدعي مكافحتها اتخاذ إجراءات عاجلة.

٩٢. وفي هذا السياق، بدأ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في تقديم مساعدة تقنية إلى حكومة رومانيا والشركاء المحليين في إطار برنامج قطري استهل في عام ٢٠٠٠. واحتوى هذا البرنامج عدداً من المكونات والمراحل المفضية إلى انتهاء المساعدة المباشرة المقدمة من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩.

٩٣. وبدعم مالي من وزارة العمل الأمريكية وحكومة ألمانيا، ركّزت تدخلات البرامج على أسوأ أشكال عمل الأطفال، لا سيما الاتجار، وشاركت رومانيا في جهود إقليمية فرعية على هذا الصعيد. وفي هذا الإطار، استحدث عدد كبير من الأنشطة يضم ١٦ برنامج عمل و١٣ دراسة؛ ونُظمت بالإضافة إلى ذلك ١٦ مشاورة ثلاثية وحلقة عمل وطنية ساهمت في إذكاء الوعي بمشكلة عمل الأطفال وساعدت على بلورة استجابة وطنية إلى هذه المشكلة[١٣].

٩٤. ولقد تحققت إنجازات كبيرة جداً. ومن أهمها الالتزام السياسي من جانب الحكومة والشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني. ويتجلى ذلك في عدد من التطورات التشريعية والسياسية والمؤسسية. وقد أدّت شروط الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أيضاً دوراً في هذا الاتجاه. وصدّقت رومانيا على الاتفاقية رقم ١٨٢ في عام ٢٠٠٠. واعتمد في عام ٢٠٠١ قانون يمنع الاتجار ويكافحه وفقا للقانون الأوروبي والدولي. وأنشئ في عام ٢٠٠٢ نظام لرصد عمل الأطفال، وطبقت السلطات والشركاء المحليون هذا النظام على المستوى الوطني. ومددت رومانيا فترة التعليم الإجباري إلى عشر سنوات في عام ٢٠٠٣. وفي عام ٢٠٠٤، أنشأت الحكومة لجنة توجيهية وطنية معنية بعمل الأطفال تضم الشركاء الاجتماعيين، وأقرت خطة عمل وطنية. وفي العام التالي أدمج عمل الأطفال للمرة الأولى في قانون وطني، هو قانون حماية حقوق الطفل وتعزيزها. وأنشئت وحدة معنية بعمل الأطفال داخل السلطة الوطنية لحماية حقوق الطفل. وخضعت قائمة الأعمال الخطرة للمراجعة والتحديث في عام ٢٠٠٩.

٩٥. وازدادت بقدر كبير، وإن كان تدريجياً، مخصصات الميزانية من الموارد الوطنية والمحلية للسياسات والبرامج المتعلقة بأسوأ أشكال عمل الأطفال والخدمات الخاصة بالأطفال المتأثرين به. ومن خلال الالتزام السياسي والشراكات الاجتماعية الفعالة واستراتيجيات التوعية وتعبئة الموارد المحلية، اكتسبت رومانيا خبرة ومهارات تقنية لا يستهان بها يمكن وضعها تحت تصرف بلدان أخرى في المنطقة.

دعم الجهود الوطنية في جمهورية تنزانيا المتحدة

٩٦. حددت حكومة جمهورية تنزانيا المتحدة في عام ٢٠٠١ هدفها الخاص المحدد زمنياً للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٠. وتمثل جزء رئيسي من هذا الجهد في تنفيذ برنامج محدد زمنياً بدعم من منظمة العمل الدولية، ودخل هذا البرنامج مرحلته الثانية في الفترة بين ٢٠٠٥ و٢٠٠٩. وكانت جمهورية تنزانيا المتحدة من البلدان الثلاثة الأولى التي عملت مع منظمة العمل الدولية بشأن برنامج محدد زمنياً. وشمل التعاون التقني مع المنظمة أيضاً دعم الاستقصاءات الوطنية لعمل الأطفال والتقييمات السريعة واستقصاءات خطوط الأساس. إضافة إلى ذلك، يشكل القضاء على عمل الأطفال إحدى أولويات البرنامج القطري للعمل اللائق للفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ في جمهورية تنزانيا المتحدة.

٩٧. ويقع في محور الاستراتيجية الوطنية دمج القضاء على عمل الأطفال في الجهود الإنمائية. وقد استرشد البلد بالاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢، اللتين صدق عليهما في عام ١٩٩٨ و٢٠٠١ على التوالي، ليصبح عمل الأطفال جزءاً من السياسة الوطنية لتنمية الطفل وحمايته والاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر.

٩٨. ويحظى التعليم بأولوية كبيرة إذ تبذل جهود خاصة للحد من عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس من خلال توسيع نطاق البرنامج التكميلي للتعليم الأساسي. ولقد تحسّن إلى حد كبير مستوى التسجيل في التعليم الابتدائي خلال العقد الماضي، على نحو يعكس زيادة الاستثمار وإلغاء رسوم المدارس الابتدائية وتعزيز الالتزام بالإنصاف[١٤]. وبات هدف توفير التعليم الابتدائي للجميع بحلول عام ٢٠١٥ في متناول جمهورية تنزانيا المتحدة، وهو ما يثبت أن الحكومات تملك خيار تغيير مصيرها واختيار مستقبل مختلف[١٥].

[١٣] انظر:
IPEC: *The Government of Romania and the International Labour Organization: A decade of cooperation on the elimination of child labour 2000-2009* (Geneva, ILO, 2009), p.15.

[١٤] انظر:
UNESCO: EFA Global Monitoring Report 2009: *Overcoming inequality: Why governance matters* (Paris, 2009), p. 67.

[١٥] المرجع نفسه، الصفحة ٦٥.

٩٩. وأقامت منظمة العمل الدولية من خلال ما تقدمه من دعم صلات تعاونية فعالة مع وكالات دولية أخرى عن طريق إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ومختلف الأفرقة المواضيعية. وانصبّ تركيز كبير أيضاً على وضع سياسات وبرامج وهياكل إقليمية ومحلية مثل اللجان المعنية بعمل الأطفال.

دعم الجهود الوطنية في تركيا

١٠٠. يصل عمل الأطفال في تركيا إلى نهايته، وعلى غراره بطبيعة الحال الدعم المباشر الذي يقدمه البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال إلى البلد. وتشير الأرقام الصادرة عن المعهد الإحصائي الوطني إلى انخفاض تدريجي في نسبة الأطفال العاملين المتراوحة أعمارهم بين ٦ سنوات و١٤ سنة من ١٥,٢ في المائة في عام ١٩٩٤ إلى ٥,٩ في المائة في عام ٢٠٠٦[١٦]. وانخفضت على نحو ملحوظ مشاركة الفتيات في النشاط الاقتصادي. ولم يحدث ذلك بمحض الصدفة.

١٠١. والتقدم الكبير الذي أحرزته تركيا في مكافحة عمل الأطفال تقدم مخطط له. فقد انضمت تركيا إلى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في عام ١٩٩٢ تعبيراً عن التزامها السياسي بإنهاء ظاهرة عمل الأطفال. وتواصل هذا الالتزام السياسي بمرور الزمن على مستويات مختلفة. وهو يشمل منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، التي أقامت شراكات فعالة. وتجلّى ذلك على الصعيد المؤسسي في إنشاء وحدات معنية بعمل الأطفال أتاحت منصة رئيسية لوضع السياسات والبرامج وبناء التحالفات وأنشطة التوعية.

١٠٢. وتبنّت الدولة تلك العملية بدرجة كبيرة، وهو ما تجلّى في الجهود التشريعية الرامية إلى حماية الأطفال وفي السياسات والبرامج التي تتصدى إلى جذور عمل الأطفال. وخطت الحكومة خطوة كبيرة إلى الأمام في عام ١٩٩٧ عندما اعتمدت قانون تعليم يشترط ما لا يقل عن ثماني سنوات من التعليم لكل طفل. وخلال العقد الممتد من عام ١٩٩٥ إلى عام ٢٠٠٥، خُصّص للتعليم ما متوسطه ١٠ في المائة من الإنفاق الحكومي[١٧].

١٠٣. وفي عام ١٩٩٨، صدّقت تركيا على الاتفاقية رقم ١٣٨، فرفعت الحد الأدنى لسن العمل إلى ١٥ سنة. وفي عام ٢٠٠١ صدقت تركيا على الاتفاقية رقم ١٨٢. وفي عام ٢٠٠٢، اعتمدت إطاراً برنامجياً وسياسياً محدداً زمنياً على الصعيد الوطني وحددت هدف القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال جميعها بحلول عام ٢٠١٤. كما تأكد القضاء على عمل الأطفال في اتفاق الشراكة المبرم مع الاتحاد الأوروبي في أيار/ مايو ٢٠٠٣. وأخيراً، يرد القضاء على عمل الأطفال ضمن الخطة الإنمائية التاسعة (٢٠٠٧-٢٠١٣) وضمن الأهداف الإنمائية التي حددتها تركيا للألفية.

١٠٤. ودعم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في تركيا مكافحة عمل الأطفال باعتبارها عنصراً أساسياً من السياسات الإنمائية حتى غدت هدفاً من أهداف السياسة الوطنية للحكومة والشركاء الاجتماعيين. وقُدّم دعم تقني من أجل وضع السياسات وإجراء الاستقصاءات الوطنية ابتداء من عام ١٩٩٤. وتلقى أكثر من ٦٠٠ مفتش عمل تدريباً في مسائل عمل الأطفال وانكب أكثر من ٢٠٠ مفتش عمل على نحو متفرغ على مشاريع تتعلق بعمل الأطفال، بما في ذلك انتشال آلاف الأطفال من العمل الخطر وإلحاقهم بالتعليم. وشكلت التوعية والتنوير عنصرين من أهم عناصر استراتيجية البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، ومما أرسى بصفة خاصة علاقة عمل قوية مع وسائط الإعلام، شحذت الاهتمام العام فكان بمثابة حافز للسياسيين كي يتخذوا الإجراءات. غير أن النضال لا بد أن يكون متواصلاً وليس خاصاً بظرف معين. وأنشأت نقابات العمال في تركيا هيأة توعية على الصعيدين المحلي والوطني لتشجيع التعليم باعتباره من التدابير الواقية من عمل الأطفال. ولقد كان العمل مع الزعماء السياسيين مثل المحافظين وإنشاء لجان عمل بلدية أساسياً لضمان الاستدامة بعد انتهاء التعاون مع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. إلا أن منظمة العمل الدولية ستواصل إسداء المشورة التقنية. فعلى سبيل المثال، تعاون مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل والاتحاد التركي لرابطات أصحاب العمل، بدعم من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، على تنظيم مؤتمر أقاليمي بشأن تبادل التجارب والعبر المستخلصة في مجال عمل الأطفال، ونظم هذا المؤتمر في إسطنبول في عام ٢٠٠٧.

البيانات والمعارف وبناء القدرات

١٠٥. يشكل تعزيز القدرات الإحصائية والتحليلية الوطنية من أجل جمع البيانات وتحسين القاعدة المعرفية فيما يتعلق بعمل الأطفال هدفاً رئيسياً لجهود منظمة العمل الدولية. كما تتمثل إحدى أولويات المنظمة في تعزيز دورها باعتبارها المركز الدولي الرئيسي لإحصاءات العمل ووضع المعايير بخصوص المؤشرات الإحصائية. وقد ساهم المؤتمر الدولي الثامن عشر لخبراء إحصاءات العمل، المعقود أواخر عام ٢٠٠٨، مساهمة كبيرة في هذا الصدد، إذ تمخض عن أعماله قرار مهم بشأن عمل الأطفال[١٨]. ويقدم القرار نهجاً مبتكراً لتوسيع "حدود الإنتاج" التقليدية بحيث تشمل أساليب قياس الأعمال الأسرية غير مدفوعة الأجر فضلاً عن الأنشطة غير المشروعة[١٩]. ولهذا التطور المهم تبعات أيضاً على رد الاعتبار لعمل الفتيات، بما أن تأثير الأعمال الأسرية لم يحظ باهتمام دولي كبير.

[١٦] انظر:
IPEC: *Ending child labour: A comprehensive review of the Turkish experience* (Geneva, ILO, 2009), p.5.

[١٧] بيانات اليونيسيف: انظر: *وضع الأطفال في العالم ٢٠٠٨* (نيويورك، اليونيسيف، ٢٠٠٧) الصفحة ١٤٠.

[١٨] مكتب العمل الدولي: *إحصاءات عمل الأطفال*، التقرير الثالث، المؤتمر الدولي الثامن عشر لخبراء إحصاءات العمل، جنيف، ٢٤ تشرين الثاني/ نوفمبر - ٥ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨.

[١٩] انظر:
P. Bollé: “Labour statistics: The boundaries and diversity of work”, in *International Labour Review* (Geneva, ILO, 2009), Vol. 148, Nos. 1–2.

١٠٦. وأدى برنامج المعلومات الإحصائية والرصد بشأن عمل الأطفال دوراً مهماً في التحضير للمؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل. وشكّلت استقصاءات برنامج المعلومات الإحصائية التي انطلقت في عام ١٩٩٨، بداية عملية مستدامة لجمع بيانات عمل الأطفال في بلدان كثيرة، مما يعتبر نتيجة مهمة في هذا الصدد. وعلى سبيل المثال، أعاد ٥٠ في المائة من بلدان آسيا والمحيط الهادئ التي أجرت استقصاء في إطار برنامج المعلومات الإحصائية، تطبيق هذا النهج في استقصاء آخر، وهو مؤشر مهم على استدامة عمل المنظمة في هذا المجال. وقدم برنامج المعلومات الإحصائية على مدى العقد الماضي مساعدة تقنية إلى أكثر من ٦٠ بلداً في مجال جمع وتجهيز وتحليل بيانات عمل الأطفال. وشمل هذا الدعم أكثر من ٣٠٠ استقصاء بشأن عمل الأطفال، أجري ٦٦ في المائة منها على نطاق وطني. وجرى معظم الاستقصاءات في أمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء.

١٠٧. ووضع برنامج المعلومات الإحصائية سلسلة من الأدلة التدريبية بخصوص جوانب مختلفة من جمع وتجهيز وتحليل بيانات عمل الأطفال. ويشكل تدريب الشركاء الوطنيين استراتيجية أساسية في مساعدة الاستقصاءات الوطنية. ويقدم أيضاً دعم إقليمي. ولقد أفضت خبرة برنامج المعلومات الإحصائية في مجال تقديم المساعدة التقنية إلى استقصاءات عمل الأطفال في شتى مناطق العالم إلى استحداث مجموعة واسعة من وسائل الاستقصاء. ويتضمن ذلك المنهجيات الكمية والنوعية. ونتيجة لأنشطة المساعدة التقنية تلك تعززت إلى حد كبير القدرات الوطنية على تصميم استقصاءات عمل الأطفال وتنفيذها وتحليل البيانات في هذا المجال.

١٠٨. وشكلت بيانات الاستقصاءات الوطنية المجمعة لدى برنامج المعلومات الإحصائية مورداً ثرياً لاستخلاص الأدلة على تأثير عمل الأطفال على التعليم. فكلما زادت ساعات عمل الأطفال، تضاءلت احتمالات استفادتهم من التعليم. إذ يؤثر عمل الأطفال على الحضور المدرسي والرسوب والتسريب والإنجازات الدراسية وتراكم رأس المال البشري بصفة عامة[٢٠]. وبمساعدة المشروع المشترك بين الوكالات بشأن فهم عمل الأطفال، تكتسب منظمة العمل الدولية أيضاً معرفة معمقة بما جاء في التقرير الأخير من تراجع سريع لعمل الأطفال. وبالتعاون مع هذا المشروع أيضاً، أعدت أداة وطنية لحساب تكلفة القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال في كمبوديا، لكنها أداة يمكن استخدامها على نطاق أوسع[٢١]. ودُرس أيضاً في عدد من البلدان تأثير عمل الأطفال على معدلات أجور الكبار[٢٢].

١٠٩. إضافة إلى ذلك، دعم برنامج المعلومات الإحصائية تطوير المنهجيات المتعلقة بأسوأ أشكال عمل الأطفال عدا العمل الخطر، مثل العمل الجبري.

١١٠. وقُدّمت بحوث جديدة بشأن الفتيات الضالعات في عمل الأطفال في سياق التقرير المقدم في إطار اليوم العالمي لمكافحة عمل الأطفال في عام ٢٠٠٩. وقد استنتج التقرير أن ١٠٠ مليون فتاة يعملن. وأفاد التقرير بأن قرابة ٥٣ مليوناً منهن يشاركن في العمل الخطر باعتباره من أسوأ أشكال عمل الأطفال. ولم تبلغ ٢٠ مليوناً من هؤلاء الفتيات سن الثانية عشرة[٢٣]. وتعمل أغلبية الفتيات النشطات اقتصادياً في الفئة العمرية ٥-١٤ سنة (٦١ في المائة) في قطاع الزراعة. ويستدعي تكوين صورة شاملة عن عمل الأطفال تراعي الأبعاد الجنسانية أن يؤخذ في الحسبان أداء الأعمال الأسرية غير مدفوعة الأجر. وأفاد المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل في عام ٢٠٠٨ بأن أوسع مفهوم يتصل بقياس عمل الأطفال هو مفهوم الأطفال المشاركين في "الأنشطة المنتجة" المندرجة ضمن حدود الإنتاج العامة. ويشمل ذلك الأطفال في العمالة والأطفال في أنشطة منتجة أخرى لصالح فرد من أفراد الأسرة داخل تلك الأسرة ذاتها، أي أداء عمل من "المهام المنزلية"[٢٤]. وإذا أُخذت المهام المنزلية في الحسبان يتبين أن الفتيات يعملن ساعات أطول من الصبيان.

تقاسم المعارف واستخدامها في المشورة السياسية

١١١. على مدى قرابة ثلاثين عاماً من العمل، حصّل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال من مشاريعه الميدانية معرفة واسعة بالإجراءات الفعالة وغير الفعالة. وقد جُمّعت معارف البرنامج وقدمت في شكل منتجات معرفية مثل مجموعات الموارد وخلاصات الممارسات الحسنة التي تدعم تدريب صناع السياسات الوطنية في مجالات مثل الزراعة والأطفال في النزاع المسلح والاتجار والتعليم والرصد والاستجابات السياسية والتشريعية. وفي عام ٢٠٠٨ وحده كان ينفذ على الصعيد الدولي ١٤ نشاطاً تدريبياً يستخدم تلك الأدوات والمنتجات وكان يتلقى التدريب ما يزيد على ٤٠٠ موظف رفيع المستوى مختص في السياسات.

١١٢. وركز البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال منذ عام ٢٠٠٨ المزيد من الاهتمام والموارد على تدريب موظفيه في مجال تقنيات وأدوات تقاسم المعارف، فجمع بين مختصيه وجهات أخرى من أجل تقاسم التجارب والممارسات الحسنة وتيسير إقامة الشبكات وتطوير الممارسات المشتركة في إطار ضمّ إليه الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في مجالات مثل الاتجار.

[٢٠] انظر:
F. Blanco and F. Hagemann: *Child labour and education: Evidence from SIMPOC surveys*, Working Paper (Geneva, ILO, 2008).

[٢١] انظر:
UCW: *Towards eliminating the worst forms of child labour in Cambodia by 2016: An assessment of resource requirements* (Rome, 2009).

[٢٢] انظر:
IPEC: *Child labour wages and productivity: Results from demand-side surveys* (Geneva, ILO, 2007).

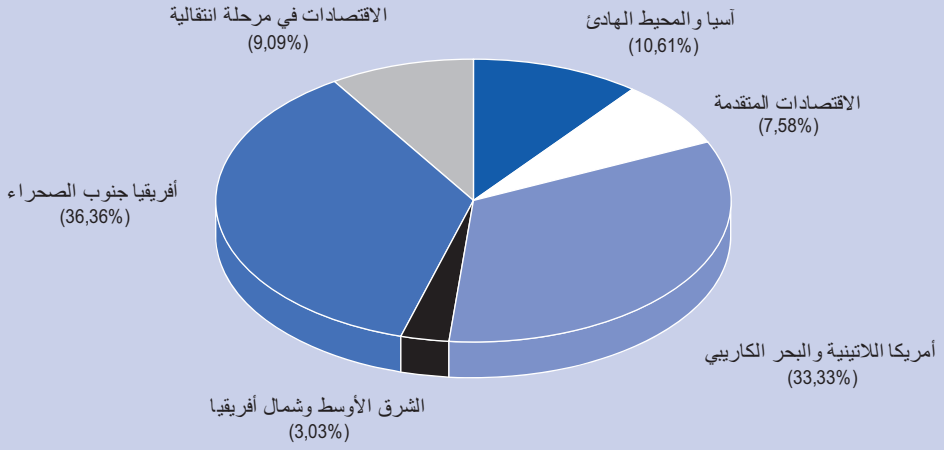
[٢٣] انظر:
ILO: *Give girls a chance: Tackling child labour, a key to the future* (Geneva, 2009).

[٢٤] استناداً إلى التقديرات العالمية المنشورة في:
2006 IPEC/SIMPOC *Global child labour trends 2000 to 2004.*

الإطار ٢-١
استعراض التحويلات النقدية المشروطة: أداة واعدة لمكافحة عمل الأطفال

عادة ما تقدم برامج التحويلات النقدية المشروطة مبلغاً نقدياً محدداً إلى الأسر الفقيرة على أساس منتظم شريطة وفاء المستفيدين بالتزامات محددة ترمي إلى التنمية البشرية مثل إرسال أبنائهم إلى المدارس. وحققت هذه البرامج، التي انطلقت من البرازيل والمكسيك في منتصف التسعينات، أكبر انتشار في أمريكا اللاتينية حيث حققت نجاحاً في التخفيف من حدة الفقر. وقد أدى هذا النجاح إلى تطبيق هذه البرامج في مناطق أخرى. غير أن عدداً قليلاً نسبياً فقط من البلدان سعى إلى دمج شواغل عمل الأطفال منذ البداية - كما كان الحال في البرازيل والسلفادور وغانا وكوستاريكا. وتضمن استعراض أجراه وقدّمه في عام ٢٠٠٨، البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بشأن إمكانية استخدام التحويلات النقدية المشروطة للمساهمة في القضاء على عمل الأطفال، عدداً من مقترحات الإجراءات المستقبلية التي ستعرض في الجزء الثالث من هذا التقرير. وتمثل أحد نهج المتابعة تلك في دمج مكون خاص بعمل الأطفال في برنامج إندونيسيا للتحويلات النقدية المشروطة، الذي بدأ في عام ٢٠٠٧، يمكن أن يساهم في تشجيع التسجيل المدرسي وأن يصل إلى نصف مليون أسرة معيشية. وتتوخى برامج التحويلات النقدية أيضاً سدّ الفوارق بين الجنسين في التعليم، كما يتجلّى من استخدامها في المكسيك وبنغلاديش وكمبوديا وباكستان مثلاً.

الرسم البياني ٢-١: التوزيع الإقليمي لاستقصاءات عمل الأطفال الوطنية المدعومة من برنامج المعلومات الإحصائية والرصد بشأن عمل الأطفال



١١٣. ومعروف أنه من الصعب تقييم تأثير أنشطة بناء القدرات ونشر المعارف. وفي هذا السياق، يجرب البرنامج حالياً نهجاً لقياس التأثير على وضع السياسات وتصميم البرامج.

١١٤. ويساهم نهج إطار تقييم الأثر، الذي يعمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على تطويره في هذه العملية من خلال المساعدة على تحديد النواتج اللازمة على مختلف المستويات ثم اختيار المنهجيات والنهج المفيدة لتقييم الأثر الإجمالي وأثر سياسات وتدخلات محددة.

١١٥. وتتنوع المنهجيات من تقديرات وطنية أو قطاعية لمدى انتشار عمل الأطفال إلى دراسات تعزو تغيرات عمل الأطفال قبل حدوثها وبعده إلى طائفة من السياسات والتدخلات. ويتضمن ذلك تقييمات تأثير فردية لتدخلات معينة بهدف تحليل مستوى مساهمتها في التغيير، بالإضافة إلى دراسات تحدد التغيرات الأعم على مدى أطول بالنسبة إلى فئات مستهدفة معينة من خلال تقصي تلك التغيرات على مدى الزمن[٢٥]. ويجب أن يرتبط اختيار منهجية تقييم الأثر بما يلي: "١" الآثار والنواتج المتوخاة؛ "٢" الدقة المطلوبة في النتائج؛ "٣" توافر القدرات؛ "٤" سياق التدخلات. ولن تكون أي منهجية واحدة كافية في حد ذاتها. بل إن الأمر غالباً ما يستدعي الجمع بين منهجيات متكاملة.

١١٦. وفي أحيان كثيرة تكون سياسات وتدخلات عديدة مؤثرة على عمل الأطفال غير موجهة نحو هذه الظاهرة في حد ذاتها. ويشمل ذلك التحويلات النقدية المشروطة أو برامج أخرى للحماية الاجتماعية أو تدابير تشجيع عمالة الشباب أو

[٢٥] سينجز بحلول عام ٢٠١١ أكثر من ١٥ دراسة تعقيبية، مما يتيح قاعدة معارف مقارنة سليمة بشأن التغييرات على المدى الطويل بالنسبة إلى الفئات المستهدفة من مجموعات تدخلات البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال.

مخططات الحد من الفقر، التي تشمل استراتيجيات من بينها تشجيع العمل اللائق في المجتمعات التي يتحدر منها عمل الأطفال، والتي تولد على نحو أعم الإيرادات الضريبية اللازمة لتمويل الخدمات العامة التي يحتاجها الأطفال. ويشكل ضمان توجيه تلك السياسات والبرامج نحو التأثير على عمل الأطفال وتقييمه، من خلال دمج مؤشرات عمل الأطفال والأدوات التحليلية، عنصراً لا غنى عنه من عناصر القضاء التدريجي على عمل الأطفال وعناصر أي نهج إطاري مفيد لتقييم الأثر.

١١٧. ويتمثل الغرض الأساسي لإطار تقييم الأثر في تحديد نوع التدخلات وكيفية تفعيلها وسياق ذلك. والتقييمات على جميع المستويات[٢٦] ضرورية لتوفير البيانات اللازمة لوضع قاعدة معرفية سليمة من خلال تحديد مبادئ توجيهية ونهج نموذجية موحدة يمكن أن ترشد السياسات والتدخلات وأن تكون أساس المساعدة والمشورة التقنيتين المقدمتين من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال.

التعاون بين بلدان الجنوب

١١٨. شددت الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة مرة أخرى على أهمية التعاون بين بلدان الجنوب في استكمال المخططات التقليدية للتعاون بين الشمال والجنوب. ويساهم التعاون بين بلدان الجنوب في توطيد الصلات بين البلدان النامية (أو البلدان ذات الدخل المتوسط في جنوب الكرة والبلدان النامية)، وما فتئ يشجع أكثر وأكثر من ناحية إجراءات مكافحة عمل الأطفال.

١١٩. وقد بدأت البرازيل برامج تعاون بين بلدان الجنوب في مجال عمل الأطفال في عام ٢٠٠٦، من خلال تمويل مشروع بشأن مكافحة أسوأ أشكال عمل الأطفال في البلدان الأفريقية الناطقة بالبرتغالية. وأصبحت البرازيل بفضل هذا المشروع أول بلد نامٍ يتيح موارد لبرامج التعاون التقني للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. وأطلقت مذكرة تفاهم موقعة بين منظمة العمل الدولية وحكومة البرازيل في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧، مبادرة دولية جديدة ترمي إلى تشجيع أنشطة ومشاريع التعاون التقني بين بلدان الجنوب وأنشطة تساهم في بلوغ هدف عام ٢٠١٦. وتتوخى هذه المبادرة تعزيز التعاون الأفقي بين بلدان تتقاسم التجارب الناجحة في مكافحة عمل الأطفال، وذلك مثلاً في إطار أفرقة إقليمية مثل ميثاق الأنديز والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي والائتلاف الثلاثي بين الهند والبرازيل وجنوب أفريقيا (المنشأ في عام ٢٠٠٣ بهدف تعزيز التعاون والتبادل بين الاقتصادات الناشئة الثلاثة هذه) ومجموعات البلدان التي توحد بينها لغة مشتركة. وكمثال على التعاون بين بلدان الجنوب، قدمت البرازيل في عام ٢٠٠٧ مساعدة تقنية إلى حكومة غانا من أجل تصميم برنامج منح اجتماعية نموذجي على غرار برنامج الحافظة الأسرية (برنامج التحويلات النقدية المشروطة Bolsa Familia). وفي العام ذاته، قام ممثلون ثلاثيون لبلدان أفريقية ناطقة بالبرتغالية في إطار العملية ذاتها، بزيارة دراسية إلى البرازيل في إطار شراكة مع وزارة العمل الأمريكية. وفي عام ٢٠٠٨، أطلق البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مشروعاً جديداً بتمويل من البرازيل يرمي إلى مساعدة حكومة هايتي ومنظمات عمالها ومنظمات أصحاب عملها في إحراز تقدم ملموس في القضاء الفعال على عمل الأطفال.

١٢٠. وفي مؤتمر العمل الدولي المعقود في عام ٢٠٠٩، وُسّع نطاق مذكرة التفاهم الموقعة بين البرازيل ومنظمة العمل الدولية بشأن التعاون بين بلدان الجنوب بحيث تشمل أنشطة الحماية الاجتماعية كجزء من برنامج العمل اللائق. ويتيح ذلك أيضاً، كما أشير إليه آنفاً، فرصاً إضافية للأنشطة المتعلقة بعمل الأطفال. وفي عام ٢٠٠٩، موّلت البرازيل ثلاثة مشاريع جديدة في إكوادور وباراغواي وبوليفيا على نحو يستكمل على طريقة المثلث، مشاريع للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال تمولها وزارة العمل الأمريكية.

١٢١. وأثبت التعاون بروح التضامن بين بلدان الجنوب فعالية أيضاً بين الشركاء الاجتماعيين كما يتجلى في الإطار ٢-٢.

تعميق الحركة العالمية وتدعيمها

١٢٢. اعتبر تقرير عام ٢٠٠٦ أن التحدي الأكثر إلحاحاً يكمن في تدعيم الحركة العالمية باعتبارها المحفز الرئيسي لجهود القضاء على عمل الأطفال. وبيّن التقرير عدداً من الخطوات اللازمة في هذا الصدد، من بين أهمها حمل الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية بقوة أكبر على الالتزام بقضية القضاء على عمل الأطفال فضلاً عن تشكيل تحالفات جديدة.

١٢٣. وشددت خطة العمل العالمية بالأخص على أهمية إدراج عمل الأطفال في البرامج الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والتنمية، وتعزيز دور الشركاء الاجتماعيين على الصعيد العالمي وتحسين توجيه جهود التوعية نحو أهداف استراتيجية. وتتضمن التدابير الخاصة المحددة ما يلي:

- تشجيع استخدام عمل الأطفال بمثابة مؤشر في نظم رصد الأهداف الإنمائية للألفية وتوفير التعليم للجميع.
- إعداد تقرير تقني ومشروع قرار إلى المؤتمر الدولي الثامن عشر لخبراء إحصاءات العمل.
- تعزيز التوعية فيما يتصل بالعمال المنزليين الأطفال.
- توثيق التعاون مع وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة لا سيما اليونيسيف.
- تشجيع عقد مؤتمر استعراض دوري بهدف متابعة مؤتمر أوسلو المعقود في عام ١٩٩٧.

١٢٤. والعنصر المشجع بصفة خاصة في هذا الصدد هو عدد مبادرات الزعامة المهمة التي قامت بها منظمة العمل الدولية منذ عام ٢٠٠٦ والتي يمكن عرضها في إطار هذه الدعامة الاستراتيجية. وقد أدى العديد من هذه المبادرات المعروضة أدناه إلى توفير منصات عتيدة على نحو متزايد للحركة العالمية.

[٢٦] نفذ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ٥٢ تقييماً أو استعراضاً خارجياً، ويتوقع تنفيذ العدد نفسه بالنسبة إلى الفترة ٢٠١٠-٢٠١١.

الإطار ٢-٢
مؤتمر نقابات عمال زامبيا يضع سياسة وطنية بشأن عمل الأطفال

في شباط/ فبراير ٢٠٠٩ اعتمد مؤتمر نقابات عمال زامبيا رسمياً سياسته الوطنية بشأن عمل الأطفال. وتتوخى السياسة تقديم المساعدة والإرشاد إلى المؤتمر والنقابات المنتسبة إليه في مجال احترام حقوق الطفل في عالم العمل. وتكمل هذه السياسة سياسات وبرامج وضعتها جهات معنية أخرى، بما في ذلك البرنامج المحدد زمنياً وسياسة الطفل الوطنية ومشروع سياسة عمل الأطفال (لدى اعتمادها من قبل الحكومة) وقانون تعديل عمالة الشباب والأطفال (٢٠٠٤).

وقام بصياغة هذه السياسة فريق توجيهي ضم ممثلين عن النقابات المنتسبة إلى المؤتمر، تقاسموا المعارف التقنية بشأن عمل الأطفال في قطاعات محددة من اقتصاد زامبيا، مثل الزراعة والتعدين على نطاق صغير. واستند المؤتمر في صياغة السياسة الوطنية بشأن عمل الأطفال، إلى عملية تشاور وحوار اجتماعي شاملة مع الجهات المعنية، بما فيها وزارة العمل والضمان الاجتماعي واتحاد زامبيا لأصحاب العمل ومنظمات المجتمع المدني.

ووردت خلال عملية الصياغة إسهامات مهمة أيضاً من منظمات العمال الشقيقة في أفريقيا، لا سيما المنظمة المركزية الكينية لنقابات العمال والمنظمة الوطنية الأوغندية لنقابات العمال. وكان للمؤتمر ولكل من المنظمتين منسقين مدربين في مجال الحوار الاجتماعي وعمل الأطفال في إطار شراكة في عام ٢٠٠٧ مع مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. وفي هذه الحالة، شكلت مسائل عمل الأطفال محور قلق مشترك بين العمال عبر الحدود في إطار روح التعاون بين بلدان الجنوب.

تقرير منظمة العمل الدولية بشأن الحركة العالمية

١٢٥. يمثل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال أكبر برنامج تعاون تقني على الإطلاق تنفذه منظمة العمل الدولية. وقبل عشرين عاماً، ما كان هذا التطور ليخطر على بال. وجدير بالذكر أن منظمة العمل الدولية لم تكن حتى في نهاية الثمانينات قد أطلقت سوى مشروعها الميداني *الأول* للتصدي لعمل الأطفال ولم يكن لها سوى مسؤول واحد معني بالموضوع في المقر. فكيف حدث هذا التغيير الملحوظ؟ إن نمو البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال جزء من رواية أطول يحكيها تقرير منظمة العمل الدولية المعنون: *الحركة العالمية لمكافحة عمل الأطفال: التقدم والتوجهات المستقبلية*، والصادر في عام ٢٠٠٧[٢٧]. وقد كان هذا التقرير هو الدراسة المنهجية الأولى التي تصدر بشأن هذا الموضوع المهم، وقد ساعدت مادتها إلى حد ما على إرشاد تقرير عام ٢٠٠٦.

١٢٦. وإذ تتقصى الدراسة مراحل تطور الحملة الدولية للقضاء على عمل الأطفال، فإنها تساهم مساهمة ثمينة في الوقت المناسب في التاريخ الفكري لمنظمة العمل الدولية. وتكشف الدراسة أن الدعوة إلى تنظيم حملة دولية لمكافحة عمل الأطفال بدأت حوالي عام ١٨٦٠ داخل حركة العمال الدولية الموجودة في بريطانيا. وعُقدت أول مناقشة دولية بشأن عمل الأطفال بين مندوبين من العمال، وكان ذلك، وكأنه بشير للمستقبل، في جنيف في أيلول/ سبتمبر ١٨٦٦ في إطار المؤتمر الأول لجمعية العمال الرجال الدولية[٢٨]. وعليه، سيصادف عام ٢٠١٦ الذكرى المائة والخمسين لذلك الحدث التاريخي، مما يدل على أن إدراك وجود علاقة ترابط بين العمل اللائق والقضاء على عمل الأطفال، ليس وليد الساعة.

١٢٧. ورغم أن جذور الحملة العالمية للقضاء على عمل الأطفال تعود إلى القرن التاسع عشر، لم تبرز حركة أكثر منهجية لمكافحة عمل الأطفال إلا في الثمانينات، عندما ظهرت الشواغل والإجراءات على جميع المستويات المهمة من المحلي إلى الوطني فالدولي. وانبثقت في ذلك الوقت أيضاً عن منظمة العمل الدولية أطر سياسية لا تزال ترشد الجهود العالمية المبذولة اليوم، وتتسم بالتركيز بوجه خاص على جعل القضاء على عمل الأطفال جزءاً من الجهود الإنمائية الأوسع المبذولة في مجالات التعليم والعمالة والحد من الفقر.

١٢٨. ولعل إحدى المراحل الحاسمة التي مرت بها الحركة العالمية كانت في أواخر التسعينات عند عقد مؤتمرين دوليين في أمستردام وأسلو في عام ١٩٩٧، قبل أن تُعتمد الاتفاقية رقم ١٨٢ بالإجماع ويجري التصديق عليها بسرعة في عام ١٩٩٩. وقد عبّر ذلك عن توافق آراء دولي واسع النطاق بشأن الضرورة الملحة لاتخاذ الإجراءات في هذا الصدد وبشأن مجالات العمل ذات الأولوية.

١٢٩. غير أنه ما زال يتعين التصدي لتحديات كثيرة، كما يتضح من الدراسة، رغم إحراز تقدم كبير في الترويج لقيام حركة عالمية خلال العقد الماضي. وبصفة خاصة، يخشى أن تعتبر الحملة الدولية للقضاء على عمل الأطفال حدثاً على حدة (التصديق على الاتفاقيات) وليس عملية التزام سياسي عميق ينطوي على تعهدات بمواصلة السعي إلى الهدف المنشود. وكان معنى التراجع من قائمة أولويات الاهتمام الدولي في أواخر التسعينات، وإن كان متوقعاً على الأرجح، أن الزخم الذي تحقق في تلك الفترة قد تلاشى مع الوقت. بل توجد بعض المؤشرات في الأعوام الأخيرة على أن قضية عمل الأطفال تراجعت في قائمة أولويات بعض الجهات الفاعلة العالمية الرئيسية إلى حد مثير للقلق. وتحتاج الحركة العالمية فعلياً في القرن الجديد، إلى دفع في اتجاه استراتيجية عالمية متفق عليها والتزامات وإجراءات من جانب الجهات المعنية.

[٢٧] انظر:
A. Fyfe: *The Worldwide movement against child labour: Progress and future directions* (Geneva, ILO, 2007).

[٢٨] انظر:
Fyfe, *The worldwide movement against child labour*, op. cit., p. 7.

١٣٠. غير أن عدداً من المستجدات المعروضة أدناه يبعث على التفاؤل بإمكانية رفع التحدي. وتبحث في الجزء الثالث من التقرير التحديات التي تواجه الحركة العالمية والفرص المتاحة لها.

التوعية

١٣١. خلص تقييم منظمة العمل الدولية العالمي للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في عام ٢٠٠٤ إلى أن إنجازات لا يستهان بها قد تحققت في إيصال الرسالة وتعبئة جهات أخرى[٢٩]. فقد كانت المواد التي أعدتها وسائط الإعلام والحملات فعالة ومناسبة التوقيت. وبالفعل، يفوق عدد منشورات البرنامج الدولي ومواده الدعائية اليوم ٢٤٠٠ منشور ومادة بلغات متعددة، وهي متاحة في قاعدة بيانات البرامج (www.ilo.org/ipec/informationressources) التي يمكن دخولها مباشرة من مركز موارد المعلومات على الموقع الشبكي للبرنامج (www.ilo.org/ipec). وما زال البث الإلكتروني لمنشورات البرنامج يتوسع بسرعة، على نحو يعكس زيادة التنسيق في ترويج منتجاته على الشبكة وعن طريق البريد الإلكتروني. وقد أطلقت في آذار/ مارس ٢٠٠٩ صحيفة إخبارية للبرنامج، وهي ترسل إلى قائمة بريدية تضم ما يزيد على ١٥٠٠ فرد ومؤسسة.

١٣٢. وازداد اليوم العالمي لمناهضة عمل الأطفال شهرة باعتباره أداة دعائية منذ إعلانه في عام ٢٠٠٢ بمناسبة اعتماد الاتفاقية رقم ١٨٢. ويُختار كل عام موضوع محدد - كالزراعة في عام ٢٠٠٧ والتعليم في عام ٢٠٠٨ والفتيات في عام ٢٠٠٩. وفي عام ٢٠٠٩، أصدر رئيس الولايات المتحدة بياناً يدعم اليوم العالمي ويدعو إلى تجديد الالتزام بإنهاء عمل الأطفال "في جميع أشكاله"[٣٠]. ويقوم عدد متزايد من المنظمات والمجموعات التي كانت على اتصال محدود بمنظمة العمل الدولية أو لم يسبق لها أن كانت على اتصال بالمنظمة، باتخاذ مبادرات بمناسبة اليوم العالمي. وتوجد علامات مشجعة على أن البلدان الصناعية أصبحت تشارك في نشر الرسالة. وحظي البرنامج بدعم إضافي من مواقع التواصل الاجتماعي، إذ غدا البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال أول إدارة تجرب شبكة "تويتر" داخل المنظمة. وقد بلغت المشاركات على صفحات البرنامج على موقع المنظمة ذروة شهرية ناهزت مائة ألف مشاركة في حزيران/ يونيه ٢٠٠٩، وهو ما يعكس اهتماماً قوياً باليوم العالمي. ونُظمت في ٦٠ بلداً مئات الأنشطة في إطار اليوم العالمي، بمساهمة قوية من الشركاء الاجتماعيين واليونيسيف. وستبحث إمكانية توظيف اليوم العالمي كأداة للتوعية، بحثاً أكثر تفصيلاً في الجزء الثالث من التقرير.

١٣٣. وإضافة إلى ذلك، تواصل مبادرة دعم حقوق الطفل من خلال التعليم والفن والإعلام إتاحة فرصة لمنظمة العمل الدولية للوصول إلى فصول الدرس في شتى أنحاء العالم واستحداث أنشطة تعبئة تعليمية واجتماعية وسّعت نطاق شراكات البرنامج ليشمل مجموعات الفنون والشباب في البلدان النامية والصناعية. وخلال عام ٢٠٠٨، أدت المبادرة، مستفيدة من مناسبة الذكرى الستين للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، دوراً أساسياً في وضع قضية عمل الأطفال ضمن السياق الأعم لحقوق الطفل والتعليم والأهداف الإنمائية للألفية. وأعدت مجموعات خاصة بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعمل الأطفال وأخرى تخص عمل الأطفال في حالات النزاع وبعدها. وتمثل مبادرة الشراكة من ١٢ إلى ١٢ والبوابة الاجتماعية من ١٢ إلى ١٢ عنصرين مهمين من حملة التوعية العالمية للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، من خلال الحفاظ على الزخم بين يوم عالمي وآخر. وعزّز البرنامج بواسطة هذه المنصات استراتيجيته في مجال التوعية وبناء التحالفات، مما ساهم في تيسير الجهود المشتركة داخل منظومة الأمم المتحدة ومع الشركاء الاجتماعيين والمنظمات غير الحكومية والبلديات ووسائط الإعلام والمؤسسات الجامعية وعالم الفن.

١٣٤. وتشمل نواتج جهود التوعية هاته مذكرة التفاهم الموقعة في عام ٢٠٠٤ مع المنظمة العالمية لحركة الكشافة، والممددة في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨ لفترة ثلاث سنوات إضافية.

تعزيز دور الشركاء الاجتماعيين

١٣٥. سعى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، في السنوات الأخيرة، إلى زيادة وتحسين التركيز على تعزيز مكون الحوار الاجتماعي في استراتيجيته من خلال دعم بناء القدرات والقيام بتدخلات محددة الأهداف وتعزيز فهم أسواق العمل وعلاقات العمل داخل البرنامج ذاته. وشمل ذلك: "١" إنشاء وحدة للحوار الاجتماعي داخل مقر البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال؛ "٢" دعم دمج عمل الأطفال في سياسات الشركاء الاجتماعيين وبرامجهم وأنشطتهم؛ "٣" تعزيز دورهم في الحركة العالمية. وقد أتت هذه الجهود ثمارها.

منظمات العمال

١٣٦. سلكت منظمة العمل الدولية مسلكين متشابكين في سعيها، من خلال التدريب وحلقات العمل وتنمية القدرات، إلى دعم منظمات العمال في مواصلة دمج شواغل عمل الأطفال في سياساتها العامة واستراتيجياتها التنظيمية. وتعكس هذه الاستراتيجية النهج المبين منذ عهد قريب في دليل الإجراءات الموجز الصادر عن الاتحاد الدولي لنقابات العمال في حزيران/ يونيه ٢٠٠٨: فالنقابات تضطلع بدور في وضع السياسات ودور في التنظيم والمفاوضة واستثارة الوعي ودور في جمع المعلومات. ويعتبر شريط فيديو خاص يبث على الإنترنت، وهو من إنتاج الاتحاد الدولي لنقابات العمال في حزيران/ يونيه ٢٠٠٩، مثالاً على عمل النقابات في مجال استثارة الوعي.

[٢٩] انظر مكتب العمل الدولي: *وضع حد لعمل الأطفال: هدف في المتناول*، المرجع السابق، الصفحة ٢٧.

[٣٠] خطاب الرئيس باراك أوباما بمناسبة *اليوم العالمي لمناهضة عمل الأطفال* (البيت الأبيض، مكتب أمانة الإعلام، ١٢ حزيران/ يونيه ٢٠٠٩).

الإطار ٢-٣
نشاط الشباب في البلدان الصناعية

في إسبانيا وإيطاليا والسويد وسويسرا وفرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وحوالي اثني عشر بلداً صناعياً آخر بات آلاف الشباب - من المدارس الابتدائية والثانوية والجامعات - يشاركون في مشاريع مبادرة دعم حقوق الطفل من خلال التعليم والفن والإعلام في ظروف اجتماعية مختلفة. ويعبر هؤلاء الشباب عن إبداعهم في عروض موسيقية ومسرحية وفي الفنون المرئية ومعارض التصوير والحلقات الدراسية والنقاشات والمقابلات والمشاريع الأكاديمية التي تذكي وعيهم بعمل الأطفال. وتتيح هذه المنصة قناة مهمة لإسماع أصوات الأطفال وتشكل طريقة مبتكرة لإشراك النظم التعليمية في حملة القضاء على عمل الأطفال. وقد استهل وزراء التعليم مشاريع وطنية في إطار تلك المبادرة بغية تمكين المربين من تعزيز الجهود العالمية الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال بمساعدة الأطفال والشباب على أن يصبحوا عملاء تغيير نشطين. وقد استخدمت مجموعة التوعية والتعليم المعدة في إطار المبادرة في أكثر من ٦٥ بلداً، وهي متاحة حالياً بتسع عشرة لغة.

١٣٧. وانطلاقاً في البداية من المنطق القائل إن الاتفاقية رقم ١٨٢ (وكذلك التوصية رقم ١٩٠، بالنظر إلى تعريف العمل الخطر المحظور على الأطفال) تضع المشاورة الثلاثية في صميم صياغة السياسة الوطنية المتعلقة بعمل الأطفال والإشراف عليها، سعى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال ومكتب الأنشطة الخاصة بالعمال معاً إلى أن يقيما من خلال حلقات تدريب إقليمية فرعية وأخرى مشتركة بين مختلف الأقاليم الفرعية، شبكة عالمية مستدامة من المنسقين المدربين والملتزمين المعنيين بعمل الأطفال في المراكز النقابية الوطنية، على أن يكون هؤلاء الأشخاص بمثابة المرجع لمنظماتهم على نحو يكفل تحسين فهم قضايا عمل الأطفال ودمجها في السياسات والإجراءات.

١٣٨. وقد دُرّبت مجموعة من منسقي المراكز النقابية الوطنية من آسيا وأفريقيا في حلقة عمل نظمت في تورينو أواخر عام ٢٠٠٧. ونُفذت عمليات مشابهة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨ في مدينة باهيا، البرازيل، من أجل أمريكا الجنوبية، ثم في آذار/ مارس ٢٠٠٩ في الجمهورية الدومينيكية من أجل أمريكا الوسطى، وفي آب/ أغسطس ٢٠٠٩ في بربادوس من أجل منطقة البحر الكاريبي. ونتيجة لحلقات العمل تلك عززت النقابات تعاونها بشأن سياسات عمل الأطفال، وقُدّمت خطط عمل إلى منظمة العمل الدولية للحصول على دعم مالي، وشارك العديد من هذه المراكز النقابية في أنشطة اليوم العالمي.

١٣٩. وثانياً، تسلم استراتيجية الحوار الاجتماعي التي وضعها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بأن عمل الأطفال يحدث في أماكن العمل، المفتوحة أو السرية، ويتركز أساساً وليس حصراً، في قطاع الزراعة المنظم وغير المنظم وفي قطاعات متنوعة أخرى من الاقتصاد غير المنظم. لذلك فإن القضاء عليه، على غرار إعمال غيره من الحقوق الأساسية في العمل، لن يتحقق بمجرد اعتماد قانون بهذا الشأن، بل يقتضي اتخاذ الشركاء الاجتماعيين إجراءات على مستوى القطاع والمنشأة ومكان العمل، وذلك بطرق منها تعزيز القدرات العامة لأصحاب العمل ومنظماتهم ومنظمات العمال على أداء دورهم الرئيسي المتمثل في تمثيل مصالح الأعضاء.

١٤٠. وفي هذا الصدد، دأب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، على الإشارة بانتظام في البلاغات وفي التدريب إلى ما يسمى "جدول أعمال تشيناي"، اعترافاً منه بأن ترابط الحقوق الأساسية في العمل يعني أن الإجراءات الرامية إلى دعم حق من تلك الحقوق لا بد من أن تؤثر تأثيراً إيجابياً على الحقوق الأخرى. وأشار التقرير العالمي لعام ٢٠٠٦ المتعلق بعمل الأطفال والمناقش في مؤتمر العمل الدولي في العام ذاته، إلى هذه النتيجة من نتائج حلقة عمل مشتركة بين الأقاليم الفرعية نظمها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال ومكتب الأنشطة الخاصة بالعمال في تشيناي في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥، وتبادلت فيها مراكز نقابية عديدة من منطقة آسيا تجاربها بخصوص كيفية ربط التنظيم في الاقتصاد غير المنظم بإجراءات مكافحة عمل الأطفال. ورأى البعض أن مكافحة عمل الأطفال شكلت مدخلاً مفيداً للإجراءات، بينما رأى آخرون أن حملات التوظيف والتنظيم العادية ساهمت لا محالة في تدعيم قدراتهم على مكافحة عمل الأطفال. وأيدت مجموعة العمال بقوة هذا النهج التنظيمي العام في مناقشة المؤتمر في عام ٢٠٠٦، وسلمت بأن تنفيذ الولاية الرئيسية للنقابات، المتمثلة في تنظيم العمال بصورة ذاتية ومستقلة لأغراض المفاوضة الجماعية (مما يسهم في قدر أكبر من الإنصاف الاجتماعي)، هو أهم مساهمة يمكن أن تقدمها النقابات على مستوى مكان العمل في سبيل مكافحة عمل الأطفال، حتى وإن لم تكن موجهة أساساً وصراحة نحو القضاء على عمل الأطفال، وحتى في حال ظهور أنواع جديدة ومبتكرة من التنظيم الذاتي في صفوف عمال الاقتصاد غير المنظم. وأكدت مجموعة العمال أيضاً أن التنظيم هو السبيل الوحيد إلى إرساء التعبير الجماعي الديمقراطي. وفي حين يمكن أن تؤدي المنظمات غير الحكومية دوراً داعماً قيّماً في تلك الحملات، فإن الممثلين المنتخبين للعمال وحدهم يمكن أن يضطلعوا بولاية تمثيل زملائهم في الحوار والمفاوضة مع أصحاب العمل والسلطات العامة.

١٤١. وسعى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في إطار عمله مع المنظمات النقابية، إلى الاسترشاد بالنقطة الرئيسية التي شدد عليها العمال في نقاش المؤتمر في عام ٢٠٠٦، ومفادها: أن أماكن العمل المنظمة خالية بالضرورة من عمل الأطفال، وأن الحواجز التي تعوق الحرية النقابية في ميادين الاقتصاد العالمي التي ينتشر فيها عمل الأطفال - كما في العمل غير المنظم وغير المحمي في الخدمة المنزلية وفي الزراعة - تشكل أيضاً حواجز كبيرة تعوق القضاء على عمل الأطفال. وكما شدّدت مجموعة العمال في عام ٢٠٠٦: فالكبار المشاركون في العمل اللائق يرسلون أبناءهم إلى المدارس، بحيث تمثل الجهود النقابية المفضية إلى التنظيم والحماية بموجب القانون ونشر العمل اللائق مساهمة مستدامة إضافية في القضاء على عمل الأطفال وفي توسيع

القواعد الضريبية للإنفاق الوطني على التعليم وغير ذلك من الإنفاق الاجتماعي.

١٤٢. ورغم أن اجتماع تشيناي لم يضم سوى مراكز نقابية من بلدان آسيوية، فإن تجاربها تشبه تجارب النقابات في مناطق أخرى تزخر بأمثلة مشابهة عديدة على الترابط - الصريح والضمني - بين تنظيم العاملين في الزراعة وفي الاقتصاد غير المنظم في مجموعة واسعة من القطاعات، وبين مكافحة عمل الأطفال. وتوجد هذه الأمثلة في كوستاريكا والبرازيل، وفي غانا والسنغال وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا، وفي باكستان والهند وإندونيسيا والفلبين.

١٤٣. ويقترن هذا المنظور بطبيعة الحال بانعكاسات على عمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، على الصعيد العالمي والوطني على السواء. إذ يستدعي مثلاً عند تنفيذ الاتفاقين العالميين المتعلقين بعمل الأطفال في التعدين والزراعة والموقعين على التوالي في دورتي مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٥ وعام ٢٠٠٧، إقامة علاقة عمل أكثر فعالية مع الاتحادات النقابية العالمية المعنية والمنظمات الوطنية المنتسبة إليها. وإلى جانب العمل السياسي الوطني المستمر مع المنظمات الوطنية لأصحاب العمل والمراكز النقابية الوطنية، ولا سيما في اللجان التوجيهية الوطنية المعنية بعمل الأطفال، يقتضي الأمر أيضاً أن تدرج في تصميم المشاريع نهُج قطاعية وجغرافية خالية من عمل الأطفال يمكن أن يساهم فيها الشركاء الاجتماعيون بالاستناد إلى ميزتهم النسبية وصفتهم التمثيلية في قطاعاتهم ومنشآتهم وأماكن عملهم.

١٤٤. وفي ولاية كرناتاكا في الهند، نجح اتحاد هند مازدور سبحا، وهو أحد أهم الاتحادات النقابية الوطنية، في تنظيم ١٢٠٠ عامل في الاقتصاد غير المنظم، بدعم من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. ومن خلال مشروع INDUS الذي يدعمه البرنامج في الهند، تناولت ٤٠٠ نقابة قطاعية مسألة عمل الأطفال كجزء من أعمالها العادية. وتوخّى مشروع ينفذه حالياً مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال التابع لمنظمة العمل الدولية، وتموله حكومة النرويج منذ عام ٢٠٠٤ ويغطي ٦٤٦ قرية في ١٢ مقاطعة في تاميل نادو ومدهيبا براديش، تنمية قدرات العاملين في الاقتصاد غير المنظم لا سيما نساء الأرياف، عن طريق دعم التنظيم الذاتي[٣١]. وقد تضمنت استراتيجية المشروع الرامية إلى الحد من الفقر في صفوف عمال الاقتصاد غير المنظم تنظيم أولئك العمال في نقابات أو في مجموعات مساعدة ذاتية. وانصب جزء من تركيز المشروع على مسألة القضاء على عمل الأطفال. وباشرت النقابات حواراً اجتماعياً وتوصلت إلى اتفاقات جماعية مع أصحاب العمل تنص على عدم استخدام عمل الأطفال في الزراعة وفي أنشطة أخرى في الاقتصاد غير المنظم. واستحدثت النقابات مفهوم "القرى الخالية من عمل الأطفال"، من خلال حوارها مع الزعماء المحليين وأصحاب العمل. وعملت أيضاً مع المدارس والإدارة المحلية في مجال مساعدة المتسربين من التعليم على العودة إلى المدارس العادية. وأبرم مع أصحاب المصانع وكبار ملاّك الأراضي والمزارعين الصغار وذوي النشاط المحدود، ٣٠٩ اتفاقات جماعية تحظر عمل الأطفال. ويقدم ذلك نموذجاً مهماً على ما يمكن القيام به لتنظيم العمال غير المنظمين بما يعود بالنفع على القضاء على عمل الأطفال.

[٣١] انظر: T. Haque and S. Varghese, op. cit., p. 50.

منظمات أصحاب العمل

١٤٥. يؤدي أصحاب العمل دوراً مهماً من جانب الطلب في معادلة عمل الأطفال. وفي عام ٢٠٠٧ أصدر مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل، التابع لمنظمة العمل الدولية، أدلة مرجعية جديدة لأصحاب العمل أعدها بالتعاون مع المنظمة الدولية لأصحاب العمل[٣٢]. وهذه الأدلة الجديدة الممولة من حكومة النرويج، توفر منصة مهمة لبناء قدرات منظمات أصحاب العمل في مجال مكافحة عمل الأطفال. وعُقد في تركيا في عام ٢٠٠٧ وأذربيجان في عام ٢٠٠٨، مؤتمران أقاليميان بهدف تقاسم التجارب في هذا الصدد. وفي تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨، عقدت منظمة العمل الدولية بالتعاون مع المنظمة الدولية لأصحاب العمل، مؤتمراً في الأرجنتين شارك فيه قادة دوائر الأعمال من ١٧ بلداً في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي بهدف تقاسم التجارب والممارسات الحسنة في مجال القضاء على عمل الأطفال من سلاسل التوريد. وكان المؤتمر أيضاً بمثابة منتدى لإصدار النسخة الإسبانية من الأدلة والتدريب على استخدامها. كما عُقدت على مدى عام ٢٠٠٨، حلقات عمل ومحاضرات متعددة في شتى أنحاء الأرجنتين بهدف ترويج الميثاق العالمي وتعزيز شبكة المنشآت المتحالفة ضد عمل الأطفال *(Red de empresas contra el trabajo infantil)*[٣٣].

١٤٦. وتقدم أدلة مكتب الأنشطة الخاصة بأصحاب العمل والمنظمة الدولية لأصحاب العمل دراسات حالات عديدة تساهم فيها منظمات أصحاب العمل مساهمة فعالة في مكافحة عمل الأطفال. ولا غرو في أن البلدان التي أحرزت تقدماً كبيراً في مكافحة عمل الأطفال هي غالباً تلك التي استفادت من مشاركة نشطة جداً من جانب الشركاء الاجتماعيين. ففي تركيا مثلاً، شاركت منظمات أصحاب العمل في جهد ثلاثي حثيث. إذ يشغل الاتحاد التركي لرابطات أصحاب العمل مكتباً معنياً بعمل الأطفال تشمل أنشطته تحديد حالات العمل الخطر وتعزيز السلامة والصحة المهنيتين. وشارك اتحاد أصحاب العمل في أوغندا مشاركة نشطة في مكافحة عمل الأطفال في قطاعات البن

[٣٢] انظر:
ACT/EMP-IOE: *Guides for employers on eliminating child labour* (Geneva, ILO, 2007).
متوفر باللغات الإنجليزية والفرنسية والإسبانية والروسية والبرتغالية والمنغولية.

[٣٣] خلال الاجتماعات المعقودة فيما بين اللجنة الوطنية للقضاء على عمل الأطفال وممثلين عن قطاع الأعمال، بمناسبة اليوم العالمي لمناهضة عمل الأطفال لعام ٢٠٠٦، أعرب أصحاب العمل في الأرجنتين عن الحاجة إلى إنشاء منتدى لمناقشة مسائل عمل الأطفال. وفي حزيران/ يونيه ٢٠٠٧، أنشئت شبكة المنشآت المتحالفة ضد عمل الأطفال نتيجة اتفاق بين وزارة العمل واللجنة الوطنية للقضاء على عمل الأطفال والشركات الخمسين الأولى المنضمة إلى الشبكة.

والشاي والأرز والسكر، من خلال إنشاء لجان لرصد عمل الأطفال على المستوى المحلي. وتزعم اتحاد أصحاب العمل في منغوليا تحالفاً كبيراً يرمي إلى التصدي لعمل الأطفال في قطاع مناجم الذهب غير المنظمة. وفي الهند، نظمت مجموعة تضم ٢٢ رابطة لأصحاب العمل في إطار شراكة مع حكومة ولاية أندرا براديش، عملية استقصاء وحملات توعية وقدمت خدمات مباشرة من قبيل المدارس الانتقالية. وفي غانا، قدمت شركة المطاط (rubber estates company) دعماً تعليمياً يشمل تقديم منح تعليمية إلى العمال بهدف إبعاد الأطفال عن العمل وإبقائهم في المدارس. وفي بنغلاديش، تشارك منظمات أصحاب العمال في تحالف "مبادرة الأعمال الذكية"، الذي يركز على إلغاء الظروف الخطرة التي يعمل فيها العمال الشباب. وفي كوستاريكا، يساعد أصحاب العمل في قطاع السياحة على حماية الأطفال بالانضمام إلى مدونة سلوك. وفي مولدوفا، اعتمد أصحاب العمل مدونة سلوك بشأن القضاء على عمل الأطفال، ويتولى رصد هذه المدونة عن كثب الاتحاد الوطني لأصحاب العمل في الزراعة وقطاع الأغذية.

المسؤولية الاجتماعية للشركات

١٤٧. خضعت شركات كبيرة في جميع أنحاء العالم، خلال التسعينات لضغط من أجل زيادة الاهتمام بتأثير أنشطتها على البيئة وعلى حقوق الإنسان، بما فيها حقوق العمال، وعلى الإدارة السديدة. وكان تعزيز المسؤولية الاجتماعية للشركات جزءاً من استجابة أصحاب العمل إلى بواعث القلق تلك. فسعت بعض المنشآت إلى تجسيد استجابتها في اعتماد مدونات داخلية، في حين شاركت أخرى في "مبادرات اجتماعية طوعية" قطاعية أو متعددة القطاعات بين جهات معنية متعددة، أو سعت إلى التعبير عن سياساتها المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات من خلال تدعيم الحوار مع الاتحادات النقابية العالمية المعنية. وبمرور الوقت بات إسداء المشورة إلى الشركات في مجال المسؤولية الاجتماعية مجال عمل يعتد به. وسعت منظمة العمل الدولية إلى تلبية طلب المنشآت متعددة الجنسية على خدمات المشورة، من خلال إنشاء مكتب مساعدة المنشآت متعددة الجنسية وتطبيق نهُج تدريب جديدة في تورينو.

١٤٨. وفي حين بدأت مساهمة منظمة العمل الدولية في المسؤولية الاجتماعية للشركات باعتماد إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية في عام ١٩٧٧ (إعلان المنشآت متعددة الجنسية)، أصبحت المسؤولية الاجتماعية للشركات تشكل على نحو متنام مدخلاً لعمل المنظمة مع مجتمع الأعمال والمنظمات النقابية في مجال عمل الأطفال. ويمكن بصفة عامة اعتبار المسؤولية الاجتماعية للشركات أسلوباً تراعي فيه المنشآت تأثير عملياتها على المجتمع، مؤكدة مبادءها وقيمها في نهجها وعملياتها وأساليب عملها الداخلية وفي تفاعلها مع الآخرين. وفي حين تشمل الالتزامات الأساسية للمنشأة الامتثال للقوانين، استُحدثت المسؤولية الاجتماعية للشركات بوصفها تعبيراً طوعياً عن التزامات تجاوزت متطلبات القانون الدنيا، لا سيما في مدونات الشركات المتعلقة بممارسات العمل، التي أعلنت هدف تطبيق القانون الوطني أو المعايير الدولية، على أساس أكبر قدر من الحماية يوفرها القانون أو المعايير للعمال.

١٤٩. وفي عام ١٩٩٩، سعى كوفي عنان، الأمين للأمم المتحدة، إلى توفير منتدى لتشجيع المسؤولية الاجتماعية للشركات من خلال مبادرة الميثاق العالمي. وعلى غرار ما حدث في إطار دعائم أخرى للحقوق الأساسية في العمل طيلة سنوات عديدة (بل حتى اليوم) بذلت جهود كبيرة سعياً إلى ضمان خلو سلاسل التوريد من عمل الأطفال، وذلك بإرساء نظم خاصة للمراجعة الاجتماعية يقترن بعض منها بإصدار أماكن العمل معتمدة أو "التوسيم الاجتماعي" للمنتجات. وبدأت تجربة منظمة العمل الدولية في هذا المجال في إطار مشروع عام ١٩٩٥ الخاص بقطاع الملابس في بنغلاديش والمذكور في تقرير عام ٢٠٠٦. والواقع أن منظمة العمل الدولية باتت ضالعة، بواسطة معهد تورينو، في الجهود العالمية الهادفة إلى وضع بعض مقاييس الكفاءة من أجل النهوض بنوعية المراجعة الاجتماعية ومصداقيتها.

١٥٠. وتمثل أحد أهم التطورات في هذا الصدد منذ صدور آخر تقرير عالمي بشأن عمل الأطفال، في حدوث تحول في الخطاب داخل أجزاء مهمة من المجتمع العالمي للمسؤولية الاجتماعية للشركات، إذ انتقل من مناقشة تركز حصراً على كفاءة المراجعين الاجتماعيين إلى مناقشة تعترف بأن المراجعة الاجتماعية، مهماً كانت مصداقيتها، هي أداة تشخيص بالأساس. فالتحسن المطرد والمستدام في سلاسل التوريد العالمية، أي تنفيذ مدونات الممارسات المهنية للشركات تنفيذاً فعالاً، يقتضي عناصر إضافية تتجاوز المراجعة وتشمل ما يلي: إدماج المسؤولية الاجتماعية للشركات ونهج التجارة الأخلاقية في السياسات التجارية الأساسية وممارسات الشراء العامة للمنشآت متعددة الجنسية؛ استخدام نهُج المسؤولية الاجتماعية للشركات لتشجيع نظم مكتملة للعلاقات الصناعية.

الاتفاقات الإطارية العالمية

١٥١. في إطار العلاقة بين المنشآت متعددة الجنسية والاتحادات النقابية العالمية القطاعية التي تتعامل معها يتجلى تشجيع النظم المكتملة للعلاقات الصناعية، باعتبارها وسيلة لتطبيق جميع الحقوق الأساسية في العمل بما في ذلك القضاء الفعال على عمل الأطفال، تشجيعاً متزايداً من خلال التفاوض على اتفاقات إطارية عالمية وتنفيذها. ويتمثل أحد الفوارق الرئيسية بين مدونات سلوك الشركات والاتفاقات الإطارية العالمية في أن المدونات تعتمد في المقام الأول على النظم الداخلية للمراجعة الاجتماعية للشركات، في حين يؤدي الرصد المنتظم من قبل النقابات المنتسبة إلى الاتحاد النقابي المعني في الحالة الثانية دوراً حاسماً. فالاتفاقات الإطارية العالمية، وعددها ٨٤ اتفاقاً مبرماً بين ٧ اتحادات من أصل ١١ اتحاداً نقابياً عالمياً و٨٢ شركة صناعية أو شركة خدمات، بعضها من أكبر الشركات في العالم، تشير جميعها تقريباً إلى حظر استخدام عمل الأطفال. كما تشير إلى إعلان منظمة العمل الدولية بشأن الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل وإلى الاتفاقيات ذات الصلة وإلى مبادئ العمل الواردة في الميثاق العالمي. ويتوسع البعض منها في مسائل العمل. وتكون الصيغة النموذجية على النحو التالي:

"لا يستخدم عمل الأطفال. ولا يوظف سوى العمال الذين تجاوزت أعمارهم ١٥ سنة أو السن القانونية لمغادرة التعليم الإلزامي إن كانت أكبر. (اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٣٨) ولا يؤدي الأطفال دون سن ١٨ سنة أعمالا يحتمل، بحكم طبيعتها أو الظروف التي تؤدى فيها، أن تضر بصحة الأطفال أو سلامتهم أو أخلاقهم. (اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢)".

١٥٢. وترد بأساليب متنوعة صيغ أعم تتعلق بنطاق التطبيق والمعايير الدنيا الأبعد من القانون الوطني أو الدولي وإجراءات التصحيح. ورغم أن تلك المبادرة سبقت اعتماد الاتفاقية رقم ١٨٢، فإن جميع النقاط المتنوعة واردة بوضوح في مدونة مبادرة التجارة الأخلاقية متعددة الهيئات، المتفاوض عليها في عام ١٩٩٨ بين ما كان يسمى آنذاك الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة والاتحاد الدولي لعمال النسيج والملابس والجلد والاتحاد الدولي لعمال الأغذية ومؤتمر النقابات البريطاني مع الشركات الأعضاء في مبادرة التجارة الأخلاقية والمنظمات غير الحكومية المعنية بالتنمية.

"لا يستخدم عمل الأطفال

- لا يوظف عمال أطفال جدد.
- تعتمد الشركات سياسات وبرامج تنص على نقل أي طفل تتبين مشاركته في عمل الأطفال لتمكينه من الالتحاق بتعليم جيد والبقاء فيه حتى يكبر، وتشارك في تلك السياسات والبرامج وتساهم فيها؛ (...)
- لا يستخدم الأطفال والشباب دون سن ١٨ سنة في العمل الليلي أو في الظروف الخطرة.
- تتوافق هذه السياسات والإجراءات مع الأحكام الواردة في معايير منظمة العمل الدولية ذات الصلة".

١٥٣. وفي بعض الحالات (مثل شركات Akke وVeidekke وNorske Skog)، يلزم الاتفاق الإطاري العالمي المنشأة بتقديم دعم مالي لأغراض التصحيح من خلال التعليم إذا ما انتهكت الشركة أحكام الاتفاق المتعلقة بعمل الأطفال. علاوة على ذلك، يتضمن الاتفاق المبرم بين شركة الورق السويدية والاتحاد السويدي لعمال قطاع الورق والاتحاد الدولي لنقابات عمال قطاع الكيماويات والطاقة والتعدين والأعمال العامة ومجلس الأشغال الأوروبي التابع لشركة الورق السويدية إشارة صريحة (كما في حالة France Telecom مع فارق بسيط في الصياغة) إلى دعم واحترام حماية حقوق الإنسان لا سيما القضاء الفعال على العمل الجبري وعمل الأطفال، *ضمن نطاق نفوذ الشركة*، وهو ما سيشكل معياراً في اختيار وإدارة العلاقات مع الموردين والمتعاقدين من الباطن. وتلتزم شركة Inditex على نحو مماثل بتوسيع المسؤولية على امتداد نطاق نفوذها وتشترط وضع برامج تعليمية مناسبة حيثما اكتشف عمل الأطفال. والاتفاق المبرم بين الاتحاد الدولي لنقابات عمال قطاع الخدمات العامة والشركة الفرنسية للكهرباء (EDF) يشمل أيضاً المتعاقدين من الباطن.

١٥٤. والصيغ المتعلقة بالحد الأدنى للسن (وعلاقاتها بعمالة الشباب المشروعة) تعكس وتستحضر إلى حد كبير اتفاقيات منظمة العمل الدولية، وتفيد بأساليب مختلفة إما بقبول الخروج المؤقت على الاتفاقية رقم ١٣٨ فيما يتعلق بالسن الدنيا المحددة في ١٤ سنة وإما بأن تبقى سن ١٥ سنة هي السن الدنيا، وإما أن تحترم الحد الأكبر للسن المنصوص عليه في الاتفاق الجماعي. وتحدد شركة PSA Peugeot الحد الأدنى العام للسن في ١٨ سنة، في حين يمكن تحديده في ١٦ سنة في البلدان أو الأقاليم التي لم تبلغ اقتصاداتها ونظمها التعليمية مستويات كافية من التنمية وبغية المساهمة في تحسين هذا الوضع. وبعض الاتفاقات الإطارية العالمية تسبق زمنياً الاتفاقية رقم ١٨٢ ولا تشير سوى إلى الاتفاقية رقم ١٣٨، مثل اتفاق Statoil. وتشير شركة Inditex في اتفاق أحدث عهداً مع الاتحاد الدولي لعمال قطاع النسيج والملابس والجلد، إلى الاتفاقية رقم ١٣٨ وإلى تعاريف العمل الخطر الواردة في التوصية رقم ١٩٠، لكنها تحدد الحد الأدنى للسن في ١٦ سنة، وتشمل بهذا الاتفاق المصنعين الخارجيين والموردين والمتعاقدين معهم من الباطن. أما الاتفاق الإطاري العالمي لشركة Skanska فيشجع برامج التلمذة بهدف تعزيز توفير تدريب مهني للمشاركين الذين بلغوا السن الدنيا القانونية، وهذا ما ينص عليه أيضاً اتفاق Brunel الذي يحدد الحد الأدنى للسن في ١٦ سنة. ويعكس الاتفاق المبرم بين مجموعة وكالات التوظيف الخاصة والاتحاد العالمي للمهارات والخدمات أيضاً التزاماً بالعمل اللائق للشباب، وهو مجال تعاون يمكن التعمق فيه في إطار الحركة العالمية للقضاء على عمل الأطفال.

١٥٥. ويراعي الاتفاق الإطاري العالمي لشركة Volgswagen اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة، وفي حين يحظر عمل الأطفال ينص على أن الحد الأدنى لسن الاستخدام ينبغي أن يحترم وفقاً للوائح الحكومية. وتلتزم شركة DaimlerChrysler بدعم القضاء الفعال على "عمل الأطفال الاستغلالي" (وهو مصطلح سبق استخدامه في إطار أسوأ أشكال عمل الأطفال، الأمر الذي قد يحجب مسألة الحد الأدنى للسن) كما تلتزم بتفادي التأثير السلبي على نماء الطفل وصحته وسلامته، لكنها لا تشير إلى الحد الأدنى للسن. وينص اتفاق Carrefour على أن الشركة نددت بعمل الأطفال بغية منع الرق والعمل الجبري، وهي تعتزم ضمان احترام مورديها لمبادئ منظمة العمل الدولية.

التحالف مع الحركة التعاونية العالمية

١٥٦. تمثلت إحدى المبادرات الهامة في شراكة منظمة العمل الدولية مع الحلف التعاوني الدولي. وشكل التقرير المشترك المعنون "التعاون من أجل إنهاء عمل الأطفال" والصادر في عام ٢٠٠٩، خطوة أولى في مساعدة المنشآت التعاونية والحركة التعاونية ككل على أداء دور أكثر نشاطاً في الحركة العالمية للقضاء على عمل الأطفال[٣٤]. ويبحث التقرير كيف يمكن للتعاونيات أن تؤدي دوراً فعالاً في القضاء على عمل الأطفال في القطاعات الاقتصادية وسلاسل التوريد التي تنشط فيها، وكذلك داخل المناطق

[٣٤] انظر:
ILO: *Cooperating out of child labour: Harnessing the untapped potential of cooperatives and the cooperative movement to eliminate child labour* (Geneva, 2009).

والمجتمعات المحلية حيث تكون موجودة. ويبرز التقرير ضرورة رفع مرتبة عمل الأطفال في جدول الأعمال التعاوني لضمان عدم اعتبار عمل الأطفال خياراً من خيارات الحفاظ على القدرة التنافسية.

١٥٧. وهذا النداء الموجه إلى الحركة التعاونية العالمية بتضافر الجهود من أجل مكافحة عمل الأطفال نداء ينطوي على إمكانات هائلة. فالتعاونيات هياكل يملكها أعضاؤها ويتحكمون فيها وتسترشد في أعمالها وأنشطتها الاجتماعية والثقافية بمجموعة من القيم والمبادئ التعاونية المتلائمة بطبيعتها مع مكافحة عمل الأطفال. وبالفعل، تلتزم الحركة التعاونية منذ ١٥٠ عاماً بالمسؤولية الاجتماعية، وتطبق برامج عملية للعدالة الاجتماعية، وقد بدأت تمارس المسؤولية الاجتماعية للشركات قبل استحداث المصطلح بزمن طويل[٣٥].

١٥٨. ويمكن أن تؤدي الحركة التعاونية بوصفها أحدى كبرى الشرائح المنظمة في المجتمع المدني، دوراً حاسماً في خدمة قضية العمل اللائق. فالهدف الرئيسي لجميع التعاونيات هو تلبية احتياجات أعضائها وليس تحقيق الربح. ويمكن استخدام جزء من الفائض الذي تحققه المنشآت التعاونية لأغراض اجتماعية مثل التعليم والمساواة بين الجنسين. ومن خلال هذه التدابير وطائفة من الأنشطة الأخرى تساعد التعاونيات الناس في أكثر من مائة بلد على تحسين حياتهم والارتقاء بمجتمعاتهم. وعلى الصعيد العالمي، يبلغ عدد أعضاء التعاونيات ما لا يقل عن ٨٠٠ مليون شخص.

١٥٩. والقطاع التعاوني قطاع واسع ومتنوع. ويتنوع حجم التعاونيات من المشاريع الصغيرة جداً إلى المشاريع الكبيرة جداً. والتعاونيات مسؤولة عن ٤٠ في المائة من الإنتاج الزراعي في البرازيل، في حين تمثل تعاونيتا استهلاك حصة كبيرة من سوق تجارة الأغذية بالتجزئة في سويسرا. كما أن تعاونيات كثيرة هي منشآت أعمال تنشط في قطاعات اقتصادية يوجد فيها عمل الأطفال أو تشتري وتسوق منتجات من قطاعات تحتوي عمل الأطفال. لذلك يشكل القضاء على عمل الأطفال من سلاسل التوريد أمراً معقولاً من الناحية التجارية بالنسبة إلى التعاونيات، إضافة إلى أنه يستجيب إلى قيمها ومبادئها المتمثلة في المسؤولية الاجتماعية.

العنف ضد الأطفال: دراسة من الأمم المتحدة

١٦٠. بدأت دراسة الأمم المتحدة بشأن العنف ضد الأطفال في نهاية عام ٢٠٠٦، وهي تتضمن فصلاً مخصصاً لعمل الأطفال من إعداد منظمة العمل الدولية[٣٦]. وانطوت عملية إعداد التقرير على دروس كثيرة بشأن جهود مكافحة عمل الأطفال، كالتي بذلتها جهات منها الحكومات ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والمؤسسات البحثية والأطفال أنفسهم. وقد خلّف هذا الجهد التعاوني الثري تطلعات نحو متابعة مستمرة للتوصيات الواردة في التقرير. وتتيح هذه العملية منصة مهمة للحركة العالمية من أجل التعاون بصفة خاصة مع الشركاء من المجتمع المدني بخصوص العنف ضد الأطفال في مكان العمل. وواصل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال دعمه لعملية المتابعة. وعلى سبيل المثال، تبين دراسة أحدث عهداً أجرتها منظمة فهم عمل الأطفال (٢٠٠٨) في كولومبيا والسلفادور وكمبوديا وإكوادور، أن الإساءة إلى الأطفال منتشرة في أماكن العمل وأن الزراعة والصناعة قطاعان تنتشر فيهما هذه الظاهرة[٣٧]. وفي آذار/مارس ٢٠٠٩ دعمت منظمة العمل الدولية عقد مؤتمر دولي بشأن العنف ضد الأطفال، ولا سيما الفتيات، واستضافت حكومة هولندا هذا المؤتمر بالتعاون مع اليونيسيف. وفي الأول من أيار/ مايو ٢٠٠٩ عين الأمين العام للأمم المتحدة في إطار متابعة تقرير عام ٢٠٠٦، ممثلاً خاصاً معنياً بالعنف ضد الأطفال، تعتزم منظمة العمل الدولية التعاون معه.

التعليم للجميع: الترابط مع عمل الأطفال

١٦١. منظمة العمل الدولية منخرطة منذ زمن طويل في مجال التعليم والتدريب المهني والتدريب على المهارات، وتؤدي دوراً مهماً في المساهمة في بلوغ هدف توفير التعليم المجاني والإلزامي والشامل، الذي اعتبرته طيلة أعوام لا سيما من خلال معاييرها، إجراء رئيسياً في مكافحة عمل الأطفال. وما فتئ التعليم للجميع والقضاء على عمل الأطفال يشكلان على نحو مطرد تحديين مترابطين. وتحتاج هذه الصلة حالياً إلى توطيد بسبل عديدة.

١٦٢. ومنذ عام ١٩٩٢، اكتسب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال خبرة ميدانية لا يستهان بها في استخدام التعليم والتدريب على المهارات كوسيلة للتصدي لعمل الأطفال من خلال قنوات رسمية وغير رسمية. وتتضمن مجموعة موارد أعدت في عام ٢٠٠٩ خلاصة هذه الخبرة الحديثة وتقدم أدوات وتوجيهات إلى المختصين وصناع السياسات[٣٨]. وتشكل مجموعة الموارد مساهمة مميزة من منظمة العمل الدولية في مهمة تحسين ربط مكافحة عمل الأطفال بالجهود العالمية الرامية إلى ضمان الحق في التعليم.

١٦٣. وإضافة إلى ذلك، تضطلع منظمة العمل الدولية مع اليونسكو بولاية تتمثل في النهوض بوضع المدرسين وظروفهم[٣٩] باعتبارهم فئة مهنية أساسية لضمان نواتج تعليمية جيدة. وفي هذا الصدد انكبت لجنة الخبراء المشتركة

[٣٥] انظر: ILO, *Cooperating out of child labour*, op. cit., p. 23.

[٣٦] انظر:
P.S. Pineiro: *World report on violence against children* (Geneva, United Nations, 2006).

[٣٧] انظر:
F. Blanco et al: *Violence against children: Preliminary evidence from Colombia, El Salvador, Cambodia and Ecuador* (Rome, UCW, November 2008).

[٣٨] انظر:
IPEC: *Combating child labour through education: A resource kit for policy-makers and practitioners* (Geneva, ILO, 2009).

[٣٩] انظر:
ILO and UNESCO: *Recommendation concerning the status of teachers* (Geneva and Paris, 1966).

بين المنظمتين والمعنية بتطبيق التوصيات المتعلقة بالعاملين في التدريس، على العمل بنشاط في مجال وضع السياسات وتقديم الإرشادات في الميادين ذات الصلة بعمل الأطفال. وكان لدراسات منظمة العمل الدولية في السنوات الأخيرة لاتجاهات استخدام مدرسين متعاقدين وقضايا توفير المدرسين فيما يتصل بالتعليم الابتدائي الشامل، تأثير مهم على مشكلة عمل الأطفال وساهمت تلك الدراسات في عملية إعداد تقارير الرصد العالمي لهدف التعليم للجميع[٤٠].

١٦٤. وتواصل منظمة العمل الدولية التأثير على حركة التعليم للجميع، التي بدأت في عام ١٩٩٠ والتي تتوخى بلوغ هدف توفير التعليم الابتدائي الشامل بحلول عام ٢٠١٥. وأدت منظمة العمل الدولية دوراً رئيسياً في ظهور واحدة من أحدث الشراكات في دعم التعليم للجميع. وفي الاجتماع الخامس رفيع المستوى، المعقود في بيجينغ في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٥، اعتمدت واستهلت (شراكة عالمية)، تمثلت في الفرقة العاملة العالمية المعنية بعمل الأطفال والتعليم للجميع. والأطراف الرئيسية في هذه الشراكة هي منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة واليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي والمنظمة الدولية للتعليم والمسيرة العالمية ضد عمل الأطفال. كما يشارك فيها بلدان مانحان وبلدان نامية تهتم اهتماماً خاصاً بالجهود المبذولة في سبيل الربط بين هاتين القضيتين العالميتين. وتضطلع منظمة العمل الدولية بدور أمانة الشراكة.

١٦٥. وبدأت الاستراتيجية الرئيسية الرامية إلى تحسين الربط بين هاتين الحملتين العالميتين تؤتي ثمارها في السنوات القليلة الماضية. ويتمثل أحد مؤشرات التقدم المهمة في تزايد مدى اعتبار عمل الأطفال في تقارير الرصد العالمي السنوية الصادرة عن اليونسكو عقبة رئيسية أمام بلوغ هدف التعليم الابتدائي الشامل. وينطبق هذا بصفة خاصة على تقريري عام ٢٠٠٩ وعام ٢٠١٠ - ويتناول الأخير حالة المهمشين الذين طلب إلى منظمة العمل الدولية تقديم ورقة عمل بشأنهم. وأبرزت الورقة التي أعدها البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال محنة السكان الأصليين ويتامى فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والأطفال المتأثرين بالنزاع بصفة خاصة[٤١]. وعمل الأطفال هو أحد أعراض التهميش الاجتماعي لكنه يساهم فيه أيضاً. واختتمت الورقة باقتراحات حول كيفية التصدي لعمل الأطفال على جميع المستويات ضمن التخطيط والبرمجة في مجال التعليم. إضافة إلى ذلك، ساعد محور تركيز اليوم العالمي في عام ٢٠٠٨ وعام ٢٠٠٩ على استرعاء الاهتمام إلى ضرورة النظر إلى التعليم للجميع من منظار عمل الأطفال وتعليم الفتيات.

١٦٦. وتمثل أحد المستجدات في مجال التعليم في إطلاق مشروع عالمي في آذار/ مارس ٢٠٠٨، هو مشروع "التصدي لعمل الأطفال من خلال التعليم"، الذي تدعمه المفوضية الأوروبية والذي يقدم تعاونا تقنياً إلى غاية عام ٢٠١٢ في أحد عشر بلداً في أفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ (أنغولا، بابوا غينيا الجديدة، جامايكا، زامبيا، السودان، سيراليون، غيانا، فيجي، كينيا، مالي، مدغشقر). ويتوخى المشروع المساهمة في الحد من الفقر في أقل البلدان نمواً بإتاحة وصول متكافئ إلى التعليم الأساسي وتطوير المهارات لأكثر فئات المجتمع حرماناً. ويمثل المشروع أداة قوية لدعم الشبكة المعرفية الخاصة بعمل الأطفال والتعليم من خلال تحسين التوعية ونشر الممارسات الحسنة فضلاً عن بناء القدرات المؤسسية في مجال صياغة الاستراتيجيات وتنفيذها. ويفكر البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في توسيع نطاق المشروع بحيث يشمل بلداناً أخرى.

١٦٧. ويوجد عدد من المجالات السياسية المحددة في عمل الأطفال والتعليم يمكن أن تساهم فيها منظمة العمل الدولية على نحو بنّاء. ففي المقام الأول، اكتسب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال خبرة كبيرة في تصميم التدخلات التعليمية الخاصة بالعمال الأطفال، التي تتوخى بالأساس مساعدتهم على الانتقال إلى نظام التعليم الرسمي. وما فتئت حركة التعليم للجميع تعترف بالتعليم غير الرسمي باعتباره مساراً بديلاً - واستجابة "مرنة" مناسبة لمواجهة استبعاد العمال الأطفال وغيرهم من الفئات المهمشة من النظام التعليمي. غير أن اعتماد التعليم غير الرسمي كاستراتيجية لمكافحة عمل الأطفال لا يمكن أن يكون غير مشروط. فباستثناء ظروف خاصة جداً، لا بد من أن يعتبر التعليم غير الرسمي وسيلة وليس غاية. وقد وجّه التقرير الأخير اهتماماً خاصاً إلى التعليم غير الرسمي في الاستجابة إلى عمل الأطفال، مشيراً إلى أنه قد يقترن بعواقب غير مقصودة على نظام التعليم الرسمي ويمكن أن يفشل في سعيه إلى أن يكون آلية انتقال للأطفال العاملين، فيصبح بذلك حلاً ثانياً بدلاً من "فرصة ثانية". وطلب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، وهو من الجهات الراعية المهمة للتعليم غير الرسمي، إعداد ورقة عمل في عام ٢٠٠٧ بغية التعمق في هذه المسألة والمساعدة على تكوين صورة متوازنة[٤٢].

١٦٨. وفي المقام الثاني، واصلت منظمة العمل الدولية المساهمة في النقاشات العالمية المتعلقة بالاستجابات التعليمية إلى مشكلة عمل الأطفال وبخاصة الأدوار المهمة التي يؤديها النهوض بحالة المدرسين وظروفهم والتدريب على المهارات. وقد تيسر هذا الجهد بفضل إقامة شراكات مع المنظمة الدولية للتعليم، لا سيما من خلال الحملة العالمية للتعليم واليوم العالمي. وواصلت منظمة العمل الدولية الدعوة إلى توفير عدد كافٍ من المدرسين لتلبية احتياجات التعليم الابتدائي الشامل خصوصاً، والحث على التخلي تدريجياً عن اللجوء إلى المدرسين المتعاقدين باعتبار ذلك ممارسة يمكن

[٤٠] انظر:
A. Fyfe: *The use of contract teachers in developing countries: Trends and impact* (Geneva, ILO, 2007) and A. Fyfe: *Teacher shortages and EFA: Financing and recruitment challenges* (Geneva, ILO, forthcoming).

[٤١] انظر:
F. Blanco *and* P. Quinn: *Marginalization and child labour* (Geneva, IPEC, 2009).

[٤٢] انظر:
A. Fyfe: *Non-formal education and child labour: A caution* (Geneva, IPEC, unpublished paper, 2008).

أن تقوض هذا الهدف في المدى الطويل. وستبحث هذه المواضيع بمزيد من التفاصيل في الجزء الثالث من هذا التقرير.

الشراكات الدولية الجديدة

١٦٩. على غرار ما حدث في مجال التعليم، أقيمت شراكات ذات شأن أخرى كانت لها نواتج ذات شأن من حيث التأثير على جداول عمل السياسات الدولية بهدف دمج شواغل عمل الأطفال فيها. واستعانت تلك الشراكات بمواد رئيسية لصناع السياسات والمختصين. وتبرز هذه المواد المعرفية أيضاً الدور الفريد الذي تؤديه منظمة العمل الدولية في مكافحة عمل الأطفال.

١٧٠. وأقيمت شراكة جديدة في الزراعة كانت محور تركيز اليوم العالمي في عام ٢٠٠٧، بتوقيع إعلان النوايا بين منظمة العمل الدولية والوكالات الزراعية الدولية [٤٣]. ونُظمت دورات تدريبية مشتركة في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٧ واعتُمدت هذه الشراكة في مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٨. وأقيمت في عام ٢٠٠٧ شراكة مشابهة بشأن مشكلة الاتجار بالبشر، سُمّيت المبادرة العالمية لمكافحة الاتجار بالبشر [٤٤]. ومنظمة العمل الدولية ممثلة في هذه المبادرة بواسطة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري. وعقدت المبادرة منتدى عالمياً في فيينا في شباط/ فبراير ٢٠٠٨، وهي تضم عدداً من أفرقة الخبراء والمبادرات الإقليمية. ويركز أحد أفرقة الخبراء هذه تركيزاً خاصاً على مسألة الاتجار بالأطفال، وقد أعدّ تحت إشراف منظمة العمل الدولية واليونيسيف، مجموعة تدريبية شاملة لمكافحة الاتجار بالأطفال [٤٥]. وتعتمد هذه المبادرة على الموارد الموجودة، بما في ذلك مجموعة موارد البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال والعبر المستخلصة من مشاريع ميدانية شتى [٤٦]. وأعاد المؤتمر العالمي الثالث لمكافحة استغلال الأطفال والمراهقين جنسياً، الذي عُقد في البرازيل أواخر عام ٢٠٠٨، تأكيد الارتباط بهدف عام ٢٠١٦. وأعدّ أيضاً توليف جديد للبحوث والأدوات المتعلقة بمكافحة استغلال الأطفال جنسياً للأغراض التجارية في أمريكا اللاتينية بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٨ [٤٧].

١٧١. وتساهم منظمة العمل الدولية أيضاً على نحو ملموس في الشراكات الدولية التي أقيمت في إطار الاستجابات العالمية لمواجهة ظاهرة الأطفال المشاركين في القوات والمجموعات المسلحة. وما فتئ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال يستخدم شبكات دولية متنوعة لتشجيع النهوض بالمكونات الاقتصادية لنزع سلاح الأطفال وتسريحهم وإعادة إدماجهم [٤٨]. وساهمت المنظمة منذ عام ٢٠٠٥، بواسطة الفريق العامل المشترك بين الوكالات والمعني بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، في بلورة سياسة مشتركة. وتولت المنظمة ضمن هذه الشراكة دور القيادة في وضع توجيهات سياسية تتعلق بالشباب وخلال عام ٢٠٠٨، بدأ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بالتعاون مع مركز تورينو، في تنفيذ مشروع أعدته المفوضية الأوروبية بشأن " تخليص الأطفال من النزاع المسلح"، وهو مشروع يجري في إطاره إعداد المزيد من أدوات التوجيه العملي والتدريب فيما يتصل بإعادة الإدماج الاقتصادي.

١٧٢. ووجهت شراكة من أجل العمل المشترك على مكافحة عمل الأطفال في أنشطة التعدين صغيرة النطاق، كانت قد استهلت في اليوم العالمي في عام ٢٠٠٥، نداء جديداً للعمل على التصدي لمحنة الفتيات وتعزيز مسؤولية قطاع التعدين من أجل وضع حد لأحد أسوأ أشكال عمل الأطفال [٤٩]. وفي عام ٢٠٠٥، وقع الاتحاد الدولي لنقابات العمال العامة ونقابات العاملين في قطاعات الكيماويات والطاقة والتعدين ومنظمة أصحاب العمل في التعدين والمجلس الدولي للمعادن والفلزات، اتفاقاً يدعو إلى وضع حد لعمل الأطفال في جميع أنشطة المناجم والمحاجر.

شراكات دولية في مجال جمع البيانات والبحث

١٧٣. واصلت منظمة العمل الدولية مشاركتها في البرنامج المشترك بين الوكالات من أجل فهم عمل الأطفال، الذي استهل مع اليونيسيف والبنك الدولي في عام ٢٠٠٠، في إطار متابعة مؤتمر أوسلو المعني بعمل الأطفال. واستفاد البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال من برنامج فهم عمل الأطفال على الصعيدين الوطني والعالمي في مجال

[٤٣] تضم الشراكة: منظمة العمل الدولية؛ منظمة الأغذية والزراعة؛ الصندوق الدولي للتنمية الزراعية؛ المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية؛ المجموعة الاستشارية المعنية بالبحوث الزراعية الدولية؛ الاتحاد الدولي للمنتجين الزراعيين؛ الاتحاد الدولي لرابطات عمال الأغذية والزراعة والفنادق والمطاعم وتوريد الأغذية والتبغ ورابطات العمال المتصلة بها.

[٤٤] تضم المبادرة العالمية لمكافحة الاتجار بالبشر منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والإمارات العربية المتحدة واليونيسيف ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان.

[٤٥] انظر:

ILO, UNICEF, UN.GIFT: *Training manual to fight trafficking in children for labour, sexual and other forms of exploitation* (Geneva, 2009).

[٤٦] انظر:

ILO: *Combating trafficking in children for labour exploitation: A resource kit for policy-makers and practitioners* (Geneva, 2008). See also: IPEC: *Meeting the challenge: Proven practices for human trafficking prevention in the Greater Mekong Subregion* (Bangkok, ILO, 2008).

[٤٧] انظر:

IPEC: Publications and audiovisual resources guide for sharing information on strategies for the prevention and elimination of commercial sexual exploitation of children and adolescents: Latin America 1996-2008 (San Jose, ILO, 2008). Available in Spanish.

[٤٨] انظر:

UN inter-agency working group on DDR: *Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards, module on Youth* (New York, United Nations, 2006).

[٤٩] انظر:

IPEC: *Minors out of mining! Partnership for global action against child labour in small-scale mining* (Geneva, ILO, 2006).

تحليل البيانات وتقييم الآثار ووضع أدوات وتوصيات سياسية. وأدّى برنامج فهم عمل الأطفال أيضاً دوراً أساسياً في دعم مكاتب إحصائية وطنية في شتى أنحاء العالم من أجل النهوض بقدراتها التحليلية. وأفضى تقييم لبرنامج فهم عمل الأطفال، صدرت استنتاجاته في نهاية عام ٢٠٠٨، إلى تحديد عدد من الخيارات المستقبلية لهذا البرنامج المشترك بين الوكالات[٥٠].

اليوم العالمي لمناهضة عمل الأطفال

١٧٤. ما فتئت مكانة اليوم العالمي "تتعزز"، وهو يقدم دعماً مهماً إلى الحركة العالمية، إذ يساهم في الاعتراف بها خارج نطاق منظمة العمل الدولية. وتنفذ حالياً أنشطة في هذا الصدد في نحو ٦٠ بلداً. ويتجلى هذا الرواج في أن عدداً من الشركاء الاجتماعيين والمنظمات الوطنية والدولية غير الحكومية بات الآن يخطط لليوم العالمي تخطيطاً مستقلاً عن منظمة العمل الدولية. وفي عام ٢٠٠٩، شاركت منظمات أصحاب العمل في أنشطة اليوم العالمي في ٣٠ بلداً وشاركت فيه منظمات العمال في ٣٨ بلداً. وهذا الاتجاه تصاعدي. كما أن وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة، لا سيما اليونيسيف، تعترف باليوم العالمي وتروج له - على غرار ما قامت به اليونيسيف في ٢٣ بلداً في عام ٢٠٠٩ وما يتجلى في الصفحة الأولى من موقعها الشبكي. وغدا اليوم العالمي *الحدث* الإعلامي الرئيسي في روزنامة منظمة العمل الدولية بشأن عمل الأطفال - إذ بلغت نسبة تغطيته الإعلامية السنوية نحو ٤٠ في المائة. كما أن هذا اليوم فرصة لتعبئة الشباب وإقامة صلات مع عالم الفنون المرئية وفنون الأداء، مما يوسع طائفة الشراكات الداعمة لبرنامج عمل الأطفال لمنظمة العمل الدولية[٥١].

عمل الأطفال والأمم المتحدة

١٧٥. تمثل أحد التطورات المهمة في اعتماد الجمعية العامة في الدورة الثالثة والستين للجنة الثالثة المعقودة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨، قراراً يطلب إلى الأمين العام أن يضمّن تقريره المتعلق بحقوق الطفل والمقدم إلى الجمعية العامة في دورتها في عام ٢٠٠٩، جزءاً يركز على الجهود الدولية المبذولة والتقدم الوطني المحرز في التصدي لعمل الأطفال وفي تحقيق هدف عام ٢٠١٦ المتمثل في القضاء على أسوأ أشكال الأطفال. وصدر التقرير ونوقش في اللجنة الثالثة في تموز/ يوليه ٢٠٠٩.

عمليات إصلاح الأمم المتحدة

١٧٦. منذ صدور التقرير الأخير، أتاح إصلاح الأمم المتحدة فرصاً كثيرة للنهوض بمسألة عمل الأطفال في إطار برنامج العمل اللائق. وتعتمد الحركة العالمية بشكل حاسم على القدرة على نشر كامل قوى برنامج *توحيد الأداء*.

[٥٠] انظر:
F.Breuer et al: *Evaluation of the understanding children's work (UCW) project* (Berlin, Global Public Policy Institute, 2008).

[٥١] انظر الموقع الإلكتروني: www.ilo/org/ChildLabourWorldDay

وشهدت نهاية عام ٢٠٠٦ إنعاش عملية إصلاح الأمم المتحدة بالتركيز على هدف استراتيجية مشتركة من أجل بلوغ مجموعة واحدة من الأهداف تمشياً مع مبدأ التحكم الوطني[٥٢]. وتوخت هذه المقترحات المتعلقة بإدخال تغييرات كبرى على طريقة عمل الأمم المتحدة، غايات منها تيسير بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. وتقوم تلك التغييرات على "أربعة عناصر" على المستوى القطري، هي: زعيم واحد وبرنامج واحد وميزانية واحدة ومكتب واحد. وجُرّب هذا النهج الجديد في مرحلة أولى في ثمانية بلدان ثم وُسّع نطاقه إلى ٢٠ بلداً في عام ٢٠٠٩ و٤٠ بحلول عام ٢٠١٠ وبقية البلدان بحلول عام ٢٠١٢.

١٧٧. وأقرّ مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في آذار/ مارس ٢٠٠٧ مشاركة المنظمة في عملية إصلاح الأمم المتحدة. ومنذ ذلك الحين أبانت منظمة العمل الدولية عن دينامية في اغتنام الفرص المتاحة من خلال عملية الإصلاح لتعزيز برنامج العمل اللائق، بما في ذلك القضاء على عمل الأطفال، ضمن الهياكل والعمليات الناشئة لما يسمى اليوم "توحيد الأداء". وطُلب إلى منظمة العمل الدولية أن تتولى الزعامة في وضع "مجموعة أدوات لتعميم قضايا العمالة والعمل اللائق"، وبدأ العمل بهذه المجموعة في نيسان/ ابريل ٢٠٠٧، وهي تتضمن جزءاً خاصاً بعمل الأطفال. ومجموعة الأدوات وسيلة مهمة في إطار هذا الجهد المبذول فيما بين وكالات الأمم المتحدة من أجل تعميم برنامج العمل اللائق. وجرى تكييف مجموعة الأدوات لتتلائم مع التطبيق على المستوى القطري في عام ٢٠٠٨، وهي توفر منظاراً يسمح للحكومات بأن تقيّم من خلاله جهودها المتعلقة بدمج القضاء على عمل الأطفال في إطارها الإنمائي الوطني العام[٥٣].

١٧٨. وتبدو مساهمة الشركاء الاجتماعيين في البلدان الرائدة متباينة حتى الآن. وستبحث في الجزء الثالث من التقرير الفرص المتاحة وبعض الصعوبات المتصلة بعملية إصلاح الأمم المتحدة فيما يتعلق بعمل الأطفال.

المؤتمر العالمي الخاص بعمل الأطفال في عام ٢٠١٠

١٧٩. من مظاهر الاهتمام المتزايد بقضية عمل الأطفال في التسعينات، انعقاد مؤتمرين دوليين بهذا الشأن في عام ١٩٩٧. وقد دعا التقرير العالمي لعام ٢٠٠٦ على وجه التحديد إلى عقد مؤتمر استعراضي كبير في لاهاي في إطار متابعة مؤتمري أمستردام وأوسلو المعقودين في عام ١٩٩٧ وعام ٢٠٠٢. واستجابة إلى ذلك، أعلنت حكومة هولندا في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٩، عن استضافتها لملتقى

[٥٢] انظر:
UN: *Delivering as One: Report of the Secretary-General's High-Level Panel* (New York, United Nations, 9 November 2006).

[٥٣] انظر:
ILO: *Toolkit for mainstreaming employment and decent work: Country level application* (Geneva, 2008).

عالمي يزمع عقده في أيار/ مايو ٢٠١٠. وسيعقد هذا المؤتمر بالتعاون مع منظمة العمل الدولية. ويتمثل الهدف الرئيسي لهذا المؤتمر في تدعيم الحركة العالمية من أجل تصديق جميع البلدان على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢ والمضي قدماً بالجهود المبذولة من أجل بلوغ هدف عام ٢٠١٦. وستركز مناقشات المؤتمر على خمسة مواضيع رئيسية هي: الوعي والالتزام السياسيان؛ الاحتياجات من التمويل؛ تكامل السياسات؛ العمل الثلاثي؛ التركيز على أفريقيا. إضافة إلى ذلك، سيوفر المؤتمر منصة للبلدان "المناصرة" والشركاء الاجتماعيين وجهات أخرى لعرض ومناقشة الممارسات الحسنة في ميدان مكافحة عمل الأطفال. وسينظر المؤتمر في *خارطة طريق* بخصوص سبل ووسائل المساعدة على بلوغ هدف عام ٢٠١٦.

الاستجابة إلى أزمة الاقتصاد والعمالة العالمية

١٨٠. تعني الأزمة الاقتصادية العالمية أن العالم يواجه احتمال استمرار زيادة البطالة وتعمق الفقر وانعدام المساواة. وأطفال أفقر أسر العالم وأضعفها هم من بين الأشد تأثراً. ويهدد تصاعد البطالة والفقر بتقويض تعليم الأطفال وصحتهم ورفاههم. وقد تتمثل النتيجة في وقف، بل في عكس، شيء من التقدم المحرز مؤخراً على الصعيد العالمي في تخفيض عمل الأطفال وزيادة وصولهم إلى التعليم. وفي إطار الاستجابة إلى الأزمة، أبرزت منظمة العمل الدولية بصفة خاصة بواعث القلق التالية:

- انخفاض مستويات المعيشة يمكن أن يدفع بأسر فقيرة كثيرة إلى إرسال أطفالها إلى العمل أو سحبهم من المدرسة لأنها لم تعد قادرة على تحمل تكاليف تعليمهم.
- أي تخفيضات في ميزانيات التعليم الوطنية يمكن أن تؤثر تأثيراً كبيراً على فرص الوصول إلى التعليم وعلى نوعية هذا التعليم.
- انخفاض التحويلات يمكن أن يؤثر تأثيراً سلبياً على الأطفال في مجتمعات كثيرة، وبخاصة حيثما تعتمد الأسر على تلك التحويلات لدعم تعليم أطفالها.
- أي انخفاض في تدفقات المعونة يمكن أن يسفر عن مشاكل في البلدان التي تعتمد على ذلك الدعم، وبلدان أفريقيا جنوب الصحراء هي الأكثر عرضة للخطر[٥٤].

١٨١. وفي حزيران/ يونيه ٢٠٠٩، اتفقت الحكومات مع مندوبي العمال وأصحاب العمل إلى مؤتمر العمل الدولي المعقود في جنيف على اعتماد ميثاق عالمي لفرص العمل[٥٥]. ويعرض الميثاق استراتيجيات توجيهية ترمي إلى التعافي من أزمة الاقتصاد وفرص العمل الحالية بإعطاء الصدارة في جميع الاستجابات إلى الأزمة لانتعاش موارد الرزق على نحو مستدام. وقد دعا إلى دعم خلق الوظائف ومساعدة الناس على إيجاد عمل والاستثمار في نظم الحماية الاجتماعية وتعزيز احترام معايير العمل الدولية وتشجيع الحوار الاجتماعي.

١٨٢. وفي آب/ أغسطس ٢٠٠٩، أصدر البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال مذكرة إعلامية خاصة تبرز أهمية ميثاق فرص العمل وكيف يمكن أن يساهم في مكافحة عمل الأطفال. ويركز الميثاق الاهتمام على ضرورة الاستجابة إلى الأزمة بتعزيز العولمة العادلة والتشديد على ضرورة مواصلة السعي لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. كما يدعو إلى إنشاء نظم حماية اجتماعية مستدامة لمساعدة المستضعفين وإلى ضرورة المثابرة في التيقظ من أجل القضاء على عمل الأطفال ومنعه. وتجدر الإشارة بصورة خاصة إلى تشديد الميثاق على أهمية زيادة تكافؤ الفرص وسبل الوصول المتعلقة بتطوير المهارات والتدريب والتعليم الجيدين من أجل الاستعداد للانتعاش، لأن هذه التدابير تخفف من نزعة اللجوء إلى عمل الأطفال.

١٨٣. وأي تخفيضات في تدفقات المعونة نتيجة للأزمة يمكن أن يكون لها آثار سلبي على عمل الأطفال وعلى شواغل إنمائية أعم. وبلدان أفريقيا جنوب الصحراء هي الأكثر عرضة للخطر. وتوجد تباينات شاسعة بين الأقاليم، لكن نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي تتراوح بين ١٠ و٣٠ في المائة في عدد من البلدان. وتصدّى ميثاق فرص العمل لمصدر القلق هذا أيضاً مشدداً على ضرورة مواصلة الالتزامات بزيادة المعونة. وهو يحث المجتمع الدولي على تقديم المساعدة الإنمائية، بما في ذلك دعم الميزانيات، بهدف إرساء أرضية أساسية للحماية الاجتماعية على مستوى وطني.

١٨٤. وقد أمّن ميثاق فرص العمل منذ اعتماده دعماً دولياً واسع النطاق وسيواصل توفير إطار مهم للجهود الرامية إلى التخفيف من آثار الأزمة على عمل الأطفال.

١٨٥. وقدمت منظمة العمل الدولية تقريراً إلى اجتماع مجموعة العشرين في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩ بخصوص ما اتخذته البلدان من إجراءات استجابة إلى الأزمة. وقد أشار هذا التقرير إلى عدم إيلاء اهتمام كاف لمسألة اتخاذ تدابير إضافية بهدف مكافحة عمل الأطفال والاتجار. غير أنه ذكر أيضاً الإجراءات المتخذة في بلدان كثيرة لحماية العمالة وتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي، وهي تدابير من المتوقع أن يكون لها أثر إيجابي على منع عمل الأطفال.

زيادة إدماج مسألة عمل الأطفال في أولويات منظمة العمل الدولية

١٨٦. ستكون البرامج القطرية للعمل اللائق الوسيلة الرئيسية للمنظمة لبرمجة الأنشطة المتعلقة بعمل الأطفال في السنوات القادمة. فعمل الأطفال مؤشر مهم على مواطن العجز في العمل اللائق، ما يجعله من ثم مدخلاً مهماً للبرامج القطرية للعمل اللائق.

١٨٧. وأجري استعراض لمدى ما تدمج البرامج القطرية الحالية الأربعين للعمل اللائق، مسألة عمل الأطفال وعمالة الشباب دمجاً فعالاً باعتبارهما أولويتين في إطار نهج على

[٥٤] انظر:
UNESCO: *Investing out of the crisis through action in education*, Background Paper on UNESCO's work on assessing the impact of the financial crisis (Paris, UNESCO, 2009).

[٥٥] مكتب العمل الدولي: *الانتعاش من الأزمة: ميثاق عالمي لفرص العمل* (جنيف، ٢٠٠٩).

مدى دورة الحياة. وبحث هذا الاستعراض على وجه التحديد مدى إدراج عمل الأطفال باعتباره نتيجة ذات أولوية، من باب الإقرار بأن معظم البرامج القطرية ما زالت في حاجة إلى استكمال وتنفيذ. وهذا حال تلك البرامج في الغالب. غير أن هناك حالات أغفلت فيها للأسف قضية عمل الأطفال.

١٨٨. والبرنامج القطري للعمل اللائق في كينيا خير مثال على دمج القضاء على عمل الأطفال مع تشجيع عمالة الشباب باعتبارهما من المجالات ذات الأولوية. ويؤدي الشركاء الاجتماعيون مثل المنظمة المركزية لنقابات العمال واتحاد أصحاب العمل في كينيا والنقابة الكينية لعمال المزارع والزراعة والنقابة الكينية للعاملين في مزارع السكر، دوراً رئيسياً في تصميم تدخلات محددة مثل مخططات توليد الدخل وإقامة تحالفات أكبر لحث التغيير. وأبرز شركاء إقليميون مثل جمهورية تنزانيا المتحدة وأوغندا في برامجهما القطرية للعمل اللائق، دور التعليم والتدريب في الاستجابة إلى عمل الأطفال في إطار استراتيجية محددة زمنياً. وحددت كمبوديا أهدافاً رقمية لتخفيض عدد الأطفال العاملين من ١٦,٥ في المائة في عام ١٩٩٩ إلى ٨ في المائة في عام ٢٠١٥. كذلك حددت إندونيسيا أهدافاً رقمية للقضاء على عمل الأطفال في إطار برنامجها القطري للعمل اللائق، بالاستناد إلى ما سُجّل في عام ٢٠٠٨ من تخفيض في حالات أسوأ أشكال عمل الأطفال بمعدل ٢٥ في المائة.

١٨٩. ودور الشركاء الاجتماعيين مهم في هذا الصدد أيضاً. وكما يذكر أدناه فقد واصل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال العمل على الربط بين عمل الأطفال وعمالة الشباب، والمضي في بحث ارتباط عمل الأطفال والحماية الاجتماعية بالنظر إلى أهميتهما المتزايدة في الاستجابة إلى الأزمة الاقتصادية العالمية وعمليات إصلاح الأمم المتحدة. كما شكلت مساهمة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في حملة "المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق"، دعماً مهماً للتطورات المسجلة على نطاق منظمة العمل الدولية.

الصلات بين عمل الأطفال وعمالة الشباب

١٩٠. استطاع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بدعم من حكومة السويد، إنجاز أعمال لا يستهان بها في الفترة من نيسان/ أبريل ٢٠٠٦ إلى أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٨ من خلال مشروع "الصلات بين عمل الأطفال وعمالة الشباب". فأولاً، أبرز مكون موجه نحو السياسات ما ينطوي عليه العمل السياسي من جوانب التعلم، بغية وضع بيانات لإرشاد سياسة عمالة الشباب. وتمثل جانب محدد من هذا العمل في تكييف وتنفيذ استقصاءات الانتقال من المدرسة إلى العمل. وثانياً، ركز مكون موجه نحو العمل بقدر أكبر على السبل العملية للحد من مخاطر العمل في حالة من تتراوح أعمارهم بين ١٤ و١٧ سنة وتشجيع العمل المأمون والقانوني. وأخيراً، ركز مكون آخر موجه نحو العمل على استحداث مشورة مهنية خاصة بالمراهقين والأطفال العاملين سابقاً لتمكينهم من تحديد وتقييم فرص عمل جديدة والاستعداد لها.

١٩١. وتضمنت الإنجازات دراسات بحثية بشأن المخاطر في سلاسل التوريد في باكستان وإندونيسيا. وأعدت أداة لتدريب أصحاب العمل في المشاريع الصغيرة وأماكن العمل غير المنظمة وتوعيتهم بشأن المخاطر المهنية التي يواجهها الشباب. وعُقدت في بوني في الهند حلقة عمل عالمية تربط بين الباحثين المختصين في الصحة المهنية ومديري المشاريع بهدف تحديد العبر المستخلصة وصياغة جدول أعمال مستقبلي في هذا المجال. وأنشئ على شبكة الإنترنت "مجتمع ممارسة" بشأن العمل المأمون للشباب. وقدمت مساهمات في مؤتمرات وصحف مرموقة لنشر الرسالة. فعلى سبيل المثال، أتاح المؤتمر الدولي للصحة المهنية، المعقود في آذار/ مارس ٢٠٠٩ في كيب تاون، فرصة لدمج عمل الأطفال في جدول أعمال الصحة ودعم تشكيل فريق عامل معني بعمل الأطفال. ويشكل إعداد تقدير "للعبء العالمي للمرض" فيما يتعلق بعمل الأطفال أداة توعية مهمة. وأقر تقييم المشروع في حزيران/ يونيه ٢٠٠٨ بما تكتسيه هذه الجهود من طابع ابتكاري[٥٦]. وعملت وحدات تقنية مختصة تابعة لمنظمة العمل الدولية فيما بعد على بناء توافق آراء أقوى بشأن النهج التي يمكن، بل ينبغي، اتباعها حفاظاً على سلامة العمال الشباب، لا سيما دور أصحاب العمل الذين يتحملون المسؤولية الرئيسية عن ضمان سلامة العمال الشباب.

١٩٢. وإضافة إلى ذلك، أنشأ إقليم آسيا والمحيط الهادئ شبكة "شباب آسيا والمحيط الهادئ"، وهي مجتمع ممارسة يتوخى الربط بين خبراء شؤون الشباب ضمن إطار شبكة المعارف الإقليمية للعمل اللائق. وساهم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في إعداد الكتيب المعنون "إقامة صلات بين عمل الأطفال وبرامج عمالة الشباب في آسيا والمحيط الهادئ"، وهو كتيب أُعدّ في الإقليم في عام ٢٠٠٨ بهدف تعزيز العمل في مجال الربط بين عمل الأطفال وعمالة الشباب. ويقدم هذا الدليل التطبيقي أربع دعائم هي السياسات والمعارف والتعبئة الاجتماعية والتعاون التقني، باعتبارها أساس الإنجازات المقبلة في مجال الربط بين القضاء على عمل الأطفال وتشجيع عمالة الشباب اللائقة. ويختتم الدليل باقتراح عدد من الطرق التي يمكن بها، في المستقبل وفي إطار الدعائم الأربع، تعزيز التعاون بين البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وبرنامج عمالة الشباب. كما أن الصلات بين عمل الأطفال وعمالة الشباب موضوع مهم في سياق جهود منظمة العمل الدولية من أجل تشجيع العمل اللائق في إندونيسيا. ومشروع المنظمة المتعلق بالتعليم والتدريب على المهارات لأغراض عمالة الشباب، مشروع رباعي السنوات تموله حكومة هولندا ويرمي إلى تحسين قابلية الشباب للاستخدام وقدرتهم على تنظيم المشاريع من خلال فرص التعليم والتدريب على المهارات والمساهمة في القضاء على عمل الأطفال في ست مقاطعات. كذلك أُدمج عمل الأطفال في شبكة Wise العريقة

٥٦ انظر:

IPEC: *Child labour and youth employment linkages (phases I and II)* (Geneva, ILO, June, 2008).

(طرائق تحسين العمل في المنشآت الصغيرة)، مما يساعد على توعية أصحاب العمل بوجوب حماية العمال الشباب من المهام والظروف والعمليات الخطرة حتى وإن بلغوا سن العمل القانونية. وأخيراً، انضم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، بمناسبة الاجتماع الإقليمي الإفريقي المعقود في عام ٢٠٠٧، إلى قطاع التوظيف التابع لمنظمة العمل الدولية في تقديم عروض عن عمل الأطفال وعمالة الشباب، تتناول الصلات القائمة بينهما وتشير إلى تكامل العمل والنتائج.

إجراءات خاصة بالفتيات

١٩٣. تمثل الفتيات قرابة ٥٥ في المائة من مجموع الأطفال غير الملتحقين بالمدارس في العالم واحتمالات عدم تسجيلهن قط عالية جداً مقارنة بالصبيان. ويشير أحد التقديرات إلى أن التكلفة العالمية *لعدم* تعليم البنات تساوي ٩٢ مليار دولار أمريكي سنوياً، وهو مقدار لا يقل بكثير عن إجمالي ميزانية المساعدة الإنمائية السنوية في البلدان المتقدمة[٥٧]. وتشدد الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية المتعلقة بعمل الأطفال على ما تتعرض له الفتيات من مخاطر خاصة، لا سيما بعض أسوأ أشكال عمل الأطفال.

١٩٤. ومنذ عام ٢٠٠٠ استثمر البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بضخامة في تشجيع المساواة بين الجنسين من خلال إسهامات مهمة في جهود منظومة الأمم المتحدة من أجل إعداد دراسة عام ٢٠٠٧ المتعلقة بالعنف والدعم المقدم حالياً إلى مبادرة الأمم المتحدة لتعليم الفتيات، كجزء من شراكاته دعماً لتعزيز حركة التعليم للجميع. وأخذ البعد الجنساني بعين الاعتبار في جميع الأنشطة التدريبية للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال. وطلب إعداد عدد من الأدوات والدراسات التطبيقية، منها بصورة خاصة تلك المتعلقة باليوم العالمي لعام ٢٠٠٩ بشأن محنة الفتيات.

١٩٥. واختير موضوع "المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق" موضوعاً لمناقشة عامة في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٩. وأعيد تأكيد أهمية القضاء على عمل الأطفال في المناقشة العامة على نحو ما جاء في الفقرة ٣٥ من الاستنتاجات، التي أكدت ضرورة دمج الفوارق بين الجنسين وإيلاء اهتمام خاص لحالة الفتيات في خطط العمل المتعلقة بمكافحة عمل الأطفال[٥٨]. وساهم تقرير وحملة مستهلة في مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٨، في تيسير النقاش[٥٩]. وجاء عمل الأطفال في مواد الحملة التي ركزت على دور التعليم، لا سيما تعليم الفتيات، في إرساء أسس العمل اللائق. ودعمت أنشطة اليوم العالمي في عام ٢٠٠٨ وعام ٢٠٠٩ محور التركيز هذا[٦٠].

هدف عام ٢٠٠٨

١٩٦. عملاً بأحكام الاتفاقية رقم ١٨٢، حدد التقرير العالمي الصادر في عام ٢٠٠٦، نهاية عام ٢٠٠٨ موعداً تقوم فيه الدول الأعضاء بتصميم واعتماد *تدابير مناسبة محددة زمنياً* لتكون خطوة مرحلية على درب تحقيق هدف عام ٢٠١٦. وصيغ هذا الهدف صيغة عامة، وتوجد عدة مؤشرات ومصادر معلومات يمكن استخدامها لوضع تقييم شامل. واهتم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بدعم عملية وضع خطط العمل الوطنية باعتبارها مؤشراً لقياس هذا الهدف المرحلي. وأجريت عملية رصد لأغراض هذا التقرير تضمنت توجيه استبيان إلى الحكومات للمساعدة على تقصي الاستجابات في جميع البلدان بغية وضع تدابير محددة زمنياً سعياً إلى بلوغ هدف عام ٢٠١٦. كما وضع خط زمني لتحليل التقدم المحرز في كل إقليم في وضع خطط العمل الوطنية. واستخدمت أيضاً مصادر متنوعة أخرى، مثل المادة ٢٢ والإعلان وتقارير التقدم التقني للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، في تكوين صورة شاملة لحالة الاستجابة إلى هدف عام ٢٠٠٨.

١٩٧. والصورة معقدة بعض الشيء إذ يوجد عدد من المؤشرات الممكنة المتداخلة للدلالة على "التدابير المحددة زمنياً". وتشمل تلك المؤشرات أيضاً البرامج المحددة زمنياً التي تتوخى دعم الجهود الوطنية استجابة إلى الاتفاقية رقم ١٨٢. زد على ذلك أن هذه العملية، على غرار البرامج القطرية للعمل اللائق، تتضمن بالضرورة عدداً من المراحل وتحتاج إلى وقت.

١٩٨. وما يمكن استنتاجه بصورة معقولة هو عدم استيفاء هدف عام ٢٠٠٨ على نحو فعلي في حالات كثيرة، وذلك مثلاً من خلال تصميم وتنفيذ خطة عمل وطنية، لكن العمل جار حالياً على بلوغ هذا الهدف. وقد كانت الاستجابة في أمريكا اللاتينية هي الأشمل حتى الآن، إذ نفذ نحو ١١ بلداً خطة عمل وطنية. ويتمثل أحد الأبعاد المهمة هنا في وضع "خرائط طريق" وطنية و"خارطة طريق" إقليمية فرعية لتخليص أمريكا الوسطى وبنما والجمهورية الدومينيكية من عمل الأطفال. ومن المزمع أن يبدأ العمل بها في عام ٢٠٠٩ ومطلع عام ٢٠١٠. وفي أفريقيا، شرع ٢٦ بلداً، أي أقل من النصف بقليل، في تنفيذ العملية في حين اعتمد ١١ بلداً في آسيا خطط عمل وطنية أو برامج وطنية محددة زمنياً.

التركيز على أفريقيا

١٩٩. ثمة أسباب كثيرة للتركيز على أفريقيا. فقرابة ٦٥ مليون طفل في أفريقيا جنوب الصحراء، أو طفل من أربعة، عمال أطفال. وتضم أفريقيا أكبر نسبة من الأطفال العاملين، وهي الإقليم الذي يحرز فيه أدنى قدر من التقدم صوب بلوغ

[٥٧] انظر:
Plan International: *Paying the price: The economic cost of failing to educate girls* (Woking, UK, 2008).

[٥٨] مكتب العمل الدولي: البند السادس من جدول الأعمال: المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق، محضر الأعمال المؤقت ١٣، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩.

[٥٩] مكتب العمل الدولي: *المساواة بين الجنسين في صميم العمل اللائق*، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٨، جنيف، ٢٠٠٩.

[٦٠] انظر:
ILO: *Give girls a chance: Tackling child labour, a key to the future* (Geneva, 2009).

الأهداف الإنمائية للألفية، لا سيما هدف التعليم الابتدائي المجاني والإلزامي والشامل - إذ تفيد التقديرات بأن طفلاً من أصل ثلاثة غير ملتحق بالمدرسة. ورغم أن أفريقيا جنوب الصحراء تضم ١٩ في المائة من مجموع الأطفال البالغين سن التعليم الابتدائي في العالم، فإنها تمثل ٤٧ في المائة من الأطفال غير الملتحقين بالمدارس في العالم[٦١]. ويعاني الإقليم من أعلى نسبة انتشار لفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز ولظاهرة يتامى الوباء. ويجتاح النزاع أيضاً بعض البلدان مما يؤدي إلى الإساءة إلى ملايين الأطفال واستغلالهم.

عام ٢٠٠٥ سنة حاسمة: الفارق بين الوعود والأداء

٢٠٠. أعد التقرير العالمي لعام ٢٠٠٦ خلال عام ٢٠٠٥ حينما كان يبذل جهد دولي غير مسبوق في سبيل تركيز الاهتمام الدولي على محنة أفريقيا. واعتبر عام ٢٠٠٥ في ذلك الوقت سنة مميزة بالنسبة إلى أفريقيا. وتركز الاهتمام على قمة مجموعة الثمانية المعقودة في غلينغلز في تموز/ يوليه من ذلك العام. غير أن تقرير لجنة أفريقيا المقدم إلى تلك القمة والبيان الختامي لم يأتيا على ذكر عمل الأطفال. ومع ذلك اعتبرت قمة غلينغلز فرصة لإدراج عمل الأطفال في جدول أعمال التنمية الأفريقي. فماذا حدث بعد ذلك؟

٢٠١. أثارت قمة غلينغلز تطلعات إلى زيادة حادة في المعونة بحلول عام ٢٠١٠ من أجل بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. وكان متوقعاً أن تؤدي التزامات عام ٢٠٠٥ إلى زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية من ٨٠ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠٠٤ إلى ١٣٠ مليار دولار أمريكي في عام ٢٠١٠. ورصد نصف الزيادة لأفريقيا جنوب الصحراء. والواقع أن الالتزامات تزامنت مع اتجاه تصاعدي في المعونة. ومنذ ذلك الحين لم يرق أداء المانحين إلى مستوى التطلعات. وفي تقرير صادر في حزيران/ يونيه ٢٠٠٩، تنبأ فريق حملة "وان"، الذي يتقصى التقدم المحرز سنوياً في ضوء التزام مجموعة الثمانية في عام ٢٠٠٥ في غلينغلز بمضاعفة المعونة المقدمة إلى إفريقيا بحلول عام ٢٠١٠، بأن ذلك الوعد لن ينجز منه سوى النصف بنهاية ذلك العام[٦٢].

٢٠٢. وقد كان هذا الأداء الضعيف بارزاً بصفة خاصة فيما يتصل بدعم التعليم الأساسي، وهو مجال يعاني من ركود التزامات المعونة. وتعجز مبادرة المسار السريع عن حشد المزيد من الدعم المقدم من المانحين من أجل توفير التعليم للجميع بالمقدار المطلوب. وعلى الصعيد العالمي، يقتضي تمويل التعليم للجميع زيادة المعونة المقدمة إلى التعليم الأساسي بثلاثة أضعاف سنوياً[٦٣].

٢٠٣. وتثير مسألة المعونة الدولية (المقدمة إلى أفريقيا بالأخص) نقاشاً ما فتئ يتزايد استقطاباً كما سيتبين في الجزء الثالث من هذا التقرير. إذ تحدث المعونة فرقاً كبير في التعليم وفي القضاء على عمل الأطفال. وفي أفريقيا، عززت المعونة الجهود المبذولة في جمهورية تنزانيا المتحدة وغانا وكينيا وموزامبيق في سبيل إلغاء رسوم المدارس الابتدائية، مما أفضى إلى زيادة كبيرة في التسجيل. وفي حالة جمهورية تنزانيا المتحدة، دعمت المساعدة الإنمائية استراتيجية في قطاع التعليم خفضت عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس بنحو ٣ ملايين طفل في الفترة ما بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٦. وفي أثيوبيا، فاق التخفيض ٣ ملايين في الفترة ذاتها[٦٤].

إجراءات منظمة العمل الدولية منذ عام ٢٠٠٦

٢٠٤. في هذا السياق، أعرب مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، لدى اعتماد خطة العمل العالمية في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٦، عن دعمه بصفة خاصة للتركيز على أفريقيا جنوب الصحراء وناشد الدول الأعضاء والشركاء الإنمائيين الدوليين دعم جهود البلدان الأفريقية في سبيل الوفاء بالتزاماتها.

٢٠٥. واستجاب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال من خلال تنقيح استراتيجيته الخاصة بالإقليم[٦٥]. وفي إطار المتابعة، تمثلت الاستراتيجية الرئيسية لمشروع "التركيز على أفريقيا"، الذي وضعه البرنامج، في مساعدة البلدان الأفريقية على اعتماد تدابير محددة زمنياً للقضاء على عمل الأطفال ولا سيما أسوأ أشكاله. وفي عام ٢٠٠٨، بدأ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في وضع بيانات خصائص قطرية باستخدام طائفة من المؤشرات المجمّعة في قالب عام يضم ما يقرب من ٣٠ بلداً. إضافة إلى ذلك، صاغ ٢٨ بلداً أفريقياً برامجه القطرية للعمل اللائق وأدمجت أغلبية البلدان عمل الأطفال ضمن أولوياتها. وقد زاد برنامج المعلومات الإحصائية والرصد بشأن عمل الأطفال بقدر كبير مساعدته المقدمة إلى المكاتب الإحصائية في أفريقيا فيما يتصل بجمع وتحليل البيانات المتعلقة بعمل الأطفال. وأجري نتيجة لذلك نحو أربعة وعشرين استقصاء لعمل الأطفال. وسُجّل تقدم أبطأ في اتخاذ تدابير محددة زمنياً في شكل خطط عمل وطنية. وفي أواخر عام ٢٠٠٩، كان ٢٦ بلداً يعمل على وضع برنامج عمل وطني أو قد وضعه بالفعل، ما يعني أن أغلبية البلدان لم تبدأ العملية بعد. ويمثل وضع خطة عمل خاصة بأفريقيا من جانب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال والتقدم في تعبئة الموارد دعماً لخطة العمل العالمية في أفريقيا أيضاً مؤشرين على مدى استفادة البلد من هذا التحول في التركيز. إضافة إلى ذلك، خصصت منظمة العمل الدولية للإقليم زيادة كبيرة في التمويل في برنامجها وميزانياتها للفترة ٢٠١٠-٢٠١١.

---

٦١ انظر:
Fast Track *Initiative*: *Reaching out to out-of-school children: Putting inclusive education on the fast track* (Washington D.C., March 2009), p. 1.

٦٢ انظر:
ONE: *The data report 2009: Monitoring the G8 promise to Africa* (London, June 2009).

٦٣ انظر:
UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2009, op. cit.

٦٤ انظر:
UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2009, op. cit., p. 205.

٦٥ انظر:
IPEC: *Child labour in Africa: Priorities for Action*, presented at the Third International Policy Conference on the African Child, 12-13 May, 2008, Addis Ababa.

٢٠٦. ووُجّه قدر مهم من الدعم المقدم إلى الإقليم نحو عمل الأطفال الناجم عن فيروس نقص المناعة البشرية. فقد أقام الاجتماع الإقليمي الأفريقي الحادي عشر لمنظمة العمل الدولية (أديس أبابا، ٢٤-٢٧ نيسان/ أبريل ٢٠٠٧) صلة محددة بين القضاء على عمل الأطفال وخلق فرص عمل للشباب والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. وما فتئ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال منكباً منذ عام ٢٠٠١ على دراسة الصلات بين فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعمل الأطفال والتعليم ونوع الجنس. فقرابة ثلثي المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز يعيشون في أفريقيا جنوب الصحراء، ويعتقد أن المنطقة تضم ١٢ مليون يتيم. وفي بعض البلدان تصل نسبة يتامى فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز من الأطفال أرباب الأسر إلى ١٠ في المائة، ولا يجد الكثير منهم خياراً سوى البحث عن عمل[٦٦].

٢٠٧. وبذل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال جهوداً كبيرة في سبيل تحسين القاعدة المعرفية وتحديد الاستجابات المناسبة. وبعد سلسلة تضمنت ١٢ دراسة، صيغت خطة عمل في أثناء حلقة عمل ثلاثية إقليمية فرعية عقدت في لوساكا في عام ٢٠٠٣ وأدت إلى اعتماد مشروع نموذجي في العام التالي. وقد وضع مشروع برنامج العمل الدولي للقضاء على عمل الأطفال، المسمّى "مكافحة ومنع عمل الأطفال الناشئ عن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى"، نماذج تدخل لمنع عمل الأطفال ومكافحته في أوغندا وزامبيا من خلال مساعدة الصبيان والبنات المعرضين لخطر دخول عمل الأطفال أو المنخرطين بالفعل في أسوأ أشكال عمل الأطفال. وبالإضافة إلى مساعدة الأطفال المتأثرين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز، دعم المشروع دمج قضايا فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز في عمل الشركاء الاجتماعيين والسياسات الوطنية المعنية بعمل الأطفال. وأعد أيضاً عدد من الأدوات والمواد التطبيقية، بما في ذلك نموذج خاص لمشروع دعم حقوق الأطفال بواسطة التعليم والفن والإعلام[٦٧] ودليل للمدرسين[٦٨]، ويجري إعداد دليل يجمع الممارسات الحسنة[٦٩]. ونشرت هذه الأدوات وسوف تعتمد في جنوب أفريقيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وغانا ومدغشقر وكينيا والسنغال وملاوي والكاميرون.

٢٠٨. ورغم هذه التطورات، لا تزال هناك حاجة إلى دعم إضافي من المانحين وإلى التزام رفيع المستوى من الزعماء الأفارقة.

تنمية المعارف

٢٠٩. إن تنمية المعارف وتقاسمها ضروريان لترويج جدول أعمال سياسات منظمة العمل الدولية فيما يتصل بإعلان العدالة الاجتماعية. وكانت الاستراتيجية المعرفية للمنظمة موضوع استعراض من قبل مجلس الإدارة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩، حيث اعتمدت استراتيجية معارف قائمة على النتائج للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥.

٢١٠. وفي هذا السياق، يساهم الموقع الشبكي للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في إبراز المنتجات المعرفية ويتيح الوصول إليها. وقد سجّلت عمليات تنزيل مواد من قاعدة بيانات البرنامج، المرتبطة بالموقع الشبكي، رقماً قياسياً بلغ ٥٧٤٥٠ عملية تنزيل في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩ - مقارنة بزهاء ٣٥٠٠ عملية في أيار/ مايو ٢٠٠٧ غداة فتح الموقع الشبكي. وتوجد منصات معرفية أخرى في طور الإعداد، منها تلك المرتبطة بشبكات متخصصة أو مجتمعات ممارسة والمستوحاة من البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لمنظمة العمل الدولية، كتلك الخاصة بالشباب والصحة والاتجار. وتشجع تلك المنصات تبادل التجارب والتعاون بين البلدان وتشكل إسهامات مهمة في الاستراتيجية المعرفية الناشئة للمنظمة. ويشكل استحداث نماذج التدخل وتوثيقها، بما في ذلك تحديد الممارسات الحسنة وتقاسمها جزءاً لا يتجزأ من مشاريع البرنامج. وتضاف إلى ذلك استنتاجات التقييمات العالمية والمواضيعية وتقييمات المشاريع التي تتحقق من المعارف المنبثقة عن المشاريع وتفضي إلى تجميع العبر المستخلصة وتطبيقها.

٢١١. وعلى حد ما ذكر أعلاه، فقد حدثت تطورات بحثية مهمة. وهي تتضمن تحديد التكلفة الوطنية لأدوات القضاء على عمل الأطفال في كمبوديا بدعم من برنامج فهم عمل الأطفال. ويقيّم تقرير برنامج فهم عمل الأطفال الاحتياجات من الموارد اللازمة لبلوغ كمبوديا هدف عام ٢٠١٦. وبعد بحث سيناريوهات متنوعة، يخلص التقرير إلى أن كمبوديا لن تحتاج سنوياً، حتى في أسوأ الظروف، إلا لقرابة ١٠ ملايين دولار أمريكي للقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦[٧٠]. ويمثل استحداث هذه الأداة المهمة نتيجة رئيسية في إطار عمل المنظمة مستقبلاً من أجل القضاء على عمل الأطفال. وسلّم تقييم عام ٢٠٠٨ بأن برنامج فهم عمل الأطفال قد أدّى إلى تحسين بيانات عمل الأطفال واستحداث المؤشرات واستكمال البحوث المتعلقة بصعوبات قياس عمل الأطفال[٧١]. ويعمل برنامج فهم عمل الأطفال أيضاً على تقييم تأثير تدخلات عمل الأطفال، بما في ذلك تحليل التجارب الناجحة في البرازيل والمكسيك. وستفضي تلك الدراسات، إذ تكملها الأعمال المتعلقة بإطار

[٦٦] انظر:
A. Amorim and N. Osseiran: "HIV/AIDS and child labour in sub-Saharan Africa" in H. D. Highman (ed.) *The world of child labor: A historical and regional survey* (Armonk, NY, M.E. Sharpe, 2009), pp. 177-184.

[٦٧] انظر:
IPEC: SCREAM: *A special module on HIV, Aids and child labour* (Geneva, ILO, 2007).

[٦٨] انظر:
IPEC: *training manual on child labour and HIV/AIDS* (Kampala, ILO, 2006).

[٦٩] انظر:
IPEC: *Emerging good practices of the community based models in Uganda and Zambia* (Geneva, ILO, 2008).

[٧٠] انظر:
UCW: *Towards eliminating the worst forms of child labour in Cambodia by 2016: An assessment of resource requirements* (Rome, May, 2009), Vol. II, p. 36.

[٧١] المرجع نفسه.

تقييم الأثر الذي يعده البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، إلى مجموعة من الأدوات التي ستتيح للبلدان والشركاء الآخرين تحديد أنسب السبل لتقييم تأثير أنواع مختلفة من التدخلات في مجالات منها التعليم والتحويلات النقدية المشروطة.

٢١٢. وفي إطار دراسة بشأن أجور وإنتاجية الأطفال والكبار، أعدّها برنامج المعلومات الإحصائية والرصد بشأن عمل الأطفال جُمّعت عناصر مقارنة أولية بشأن عوامل جانب الطلب، بالاستناد إلى دراسات استقصائية أجريت في أوغندا وغانا والفلبين والهند. وأثبتت الدراسة أن حوافز جانب الطلب موجودة بالفعل في أسواق محددة لعمل الأطفال وأنه من الممكن إجراء بحوث للكشف عن تلك التأثيرات[٧٢]. وطُلب إجراء بحوث جديدة بشأن دور النزاع المسلح في ضلوع الأطفال في أسوأ أشكال عمل الأطفال. وتشمل النواتج البحثية الكثيرة التي أعدها برنامج المعلومات الإحصائية والرصد في عام ٢٠٠٨ دراستين بارزتين، تبحث إحداهما من الناحية الكمية العلاقة بين عمل الأطفال والتعليم، في حين تستعرض الثانية المؤلفات المتعلقة بعمل الأطفال وتأثيره على صحتهم[٧٣].

٢١٣. ولا تزال أسوأ أشكال عمل الأطفال، خلاف العمل الخطر، تشكل تحدياً. فقد بدأ العمل في عام ٢٠٠٧ على إعداد أدوات منهجية لدراسة عمل الأطفال الجبري واختبار تلك الأدوات في عشرة بلدان بهدف الخروج بتقديرات وطنية. ويواجه هذا المشروع الممتد إلى غاية عام ٢٠١٢، صعوبات في إيجاد شركاء قطريين. لكنه نجح حتى الآن في وضع مجموعة من المؤشرات وأدوات استقصائية جُرّبت للحصول على نتائج واستنتاجات أولية ستسمح بإعداد عدد من التقارير الوطنية، وتقرير توليفي نهائي يتضمن الاستنتاجات والتوصيات. والعمل جارٍ على قدم وساق لقياس ظاهرة الاستغلال الجنسي للأغراض التجارية على المستوى الوطني.

خلاصة

٢١٤. تحققت في عام ٢٠٠٦ إنجازات مهمة في ثلاثة مجالات استراتيجية. وتجدر الإشارة إلى عدد ونوعية المبادرات والنتائج المنضوية تحت راية الحركة العالمية، وهي مبادرات ونتائج ربما كانت تعتبر من أصعب التحديات قبل أربع سنوات. وهذا الأمر من الاستنتاجات الرئيسية للتقرير. وتحققت كذلك إنجازات كثيرة في مجالين آخرين. فقد أتيحت للدول الأعضاء أدوات وموارد تقنية جديدة، وقُدّمت مساهمات مهمة في مجال البحث وجمع البيانات. وأدّى ذلك إلى تحقيق نتائج فعلية فيما يتعلق بتعزيز القدرات على استخدام البيانات لأغراض تصميم السياسات والبرامج. ويجري، من باب الأولوية غالباً، دمج عمل الأطفال في البرامج القطرية الناشئة للعمل اللائق. ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات كبيرة رغم القيام بخطوات مهمة منذ عام ٢٠٠٦. وتشمل تلك التحديات الاستجابة إلى بيئة اقتصادية عالمية تتسم بالتعقيد وانعدام التيقن على نحو مطرد. ويذكرنا هذا بأن التقدم هش. فلا بد من احترام العهود والالتزامات في الأوقات الحرجة، ولا بد من أن تستجيب منظمة العمل الدولية مع شركائها إلى تلك الظروف استجابة مبتكرة وحازمة.

[٧٢] انظر: IPEC, *Child labour wages and productivity*, op. cit.

[٧٣] انظر:
P. Dorman: *Child labour, education and health: A review of the literature* (Geneva, ILO, 2008).

الجزء الثالث

تحويل التحديات إلى فرص

٢١٥. هل نحن في طريقنا إلى تحقيق هدف عام ٢٠١٦؟ وكما جاء في الجزء الثاني من هذا التقرير، شهدت السنوات الأربع الماضية تطورات مهمة. لكن في مقابل هذه الإنجازات الكبيرة ما زالت هناك ثغرات وتحديات. وما هو مربك بشكل خاص هو درجة الاستجابة إلى هدف القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال جميعها بحلول عام ٢٠١٦، بما في ذلك الهدف المؤقت لخطط العمل الوطنية، بحلول عام ٢٠٠٨، والعواقب المحتملة للأزمة الاقتصادية العالمية. وفي السياق الأوسع للأهداف الإنمائية للألفية، يبين التقرير السنوي للأمم المتحدة الصادر في تموز/ يوليه ٢٠٠٩ بوضوح أن التقدم العام بطيء جداً بالنسبة لأغلب الأهداف الإنمائية الثمانية المنشود بلوغها بحلول عام ٢٠١٥[١].

ماذا يحدث في مجال التعليم؟[٢]

٢١٦. يمثل التقدم المحقق في التعليم الأساسي للجميع مؤشراً بديلاً مهماً على التقدم في مكافحة عمل الأطفال. وفي عام ٢٠٠٦، تخلف حوالي ٧٥ مليون طفل، ٥٥ في المائة منهم فتيات، عن الذهاب إلى المدرسة. وتحقيق التعليم الابتدائي للجميع بحلول عام ٢٠١٥ هو غاية الهدف الإنمائي ٢ للألفية. وأشار تقرير عام ٢٠٠٩ عن الأهداف الإنمائية للألفية إلى التقدم المحرز في التعليم الذي أفضى إلى انتساب إجمالي إلى التعليم الابتدائي بلغت نسبته ٨٨ في المائة في ٢٠٠٧، بعد أن كانت ٨٣ في المائة في ٢٠٠٠. لكن التقرير أشار أيضاً إلى ضرورة تكثيف الجهود لالتحاق جميع الأطفال بالمدارس. وذكر التقرير نفسه أنه ينبغي للجهود المبذولة لتسريع وتيرة التقدم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، أن تشمل أيضاً الجهود المبذولة لتوفير عمالة منتجة ولائقة للجميع[٣].

٢١٧. ومنذ عام ١٩٩٩، انخفض عدد الأطفال غير الملتحقين بالتعليم الابتدائي بزهاء ٣٣ مليون طفل. وانخفضت حصة الفتيات غير الملتحقات بالمدرسة من ٥٨ في المائة إلى ٥٤ في المائة. بيد أنه في عام ٢٠٠٧، كان لا يزال زهاء ٧٢ مليون طفل خارج التعليم الابتدائي، وفي المستوى الأول من التعليم الثانوي، حيث الفئة العمرية التي تصل بالأطفال إلى الحد الأدنى لسن الاستخدام، كان هناك ٧١ مليون طفل إضافي خارج التعليم. وحذرت اليونسكو من أن هذا الأمر سيعني في الأحوال العادية أنه سيكون هناك ٥٦ مليون طفل في سن التعليم الابتدائي خارج المدرسة في عام ٢٠١٥[٤].

٢١٨. والمذهل بشكل خاص في تقرير الرصد العالمي لعام ٢٠٠٩، الصادر عن اليونسكو بشأن التعليم للجميع، أن تلك الأقاليم التي يوجد فيها السواد الأعظم من الأطفال غير المسجلين في المدارس - أي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا وغربها - هي التي تسجل في الغالب أضعف الاستثمارات في التعليم. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ينفق حوالي نصف مجموع البلدان ضعيفة الدخل أقل من ٤ في المائة من دخلها القومي على التعليم. وفي جنوب آسيا، تخصص بنغلاديش ٢,٦ في المائة فقط من دخلها القومي للتعليم وتخصص له باكستان ٢,٧ في المائة. وتستثمر الهند حصة أصغر من ناتجها المحلي الإجمالي (أي حوالي ٣,٣ في المائة) مقارنة بمتوسط استثمارات أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، مع أن متوسط المداخيل فيها يزيد بحوالي الثلث. والأدهى من ذلك أن حصة الناتج القومي المخصصة للتعليم جامدة أو في تراجع في البلدان الرئيسية، بما فيها بنغلاديش والهند وباكستان التي يوجد فيها أكثر من ١٥ مليون طفل غير مسجل في المدارس. علاوة على ذلك، يخصص جنوب آسيا وغربها من مواردهما الحكومية للتعليم أقل مما تخصصه له منها الدول العربية وبلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وتفيد اليونيسيف أن الهند خصصت في المتوسط، على امتداد العقد ١٩٩٥-٢٠٠٥،

---

[١] الأمم المتحدة: *تقرير عام ٢٠٠٩ عن الأهداف الإنمائية للألفية* (نيويورك، ٢٠٠٩) الصفحة ٣.

[٢] إحصاءات هذا الجزء مأخوذة من اليونسكو، *التقرير العالمي لعام ٢٠٠٩ بشأن رصد التعليم للجميع*، (باريس، ٢٠٠٩) ما لم يذكر مرجع آخر.

[٣] *تقرير عام ٢٠٠٩ عن الأهداف الإنمائية للألفية*، مرجع سابق، نظرة عامة قدمها شازوكانغ، مساعد الأمين العام، الصفحة ٥.

[٤] التقرير العالمي لعام ٢٠١٠ بشأن رصد التعليم للجميع: *الوصول إلى المهمشين* (باريس، اليونسكو، ٢٠١٠).

الإطار ٣-١
مبادرات بشأن الميزانية وعمل الأطفال

تمثل الميزانية الوطنية التزاماً مالياً وتجسيداً لأهدافها السياسية التي يمكن مساءلة الحكومة عنها. وتتطبع الميزانيات بطابع سياسي. فوضع الميزانية الحكومية عملية كثيراً ما تتنافس فيها الأولويات المتضاربة على موارد محدودة. وفي السنوات الأخيرة، بذل المدافعون عن الجنسين جهوداً جبارة في تحليل الميزانيات من بعد جنساني. لكن من يدافع عن الأطفال؟ لقد جرّبت اليونيسيف في السنوات الأخيرة انطلاقاً من أمريكا اللاتينية سبلاً للتأثير في الميزانيات الوطنية كي تهتم أكثر بالنفقات الاجتماعية واحتياجات الأطفال. وفي البرازيل، دعمت اليونيسيف مبادرة حكومية بشأن المشاركة الشعبية في تحديد أولويات الإنفاق على الصعيد المحلي. وقد ظلت اليونيسيف تتعقب تمويل السياسات العامة التي تؤثر في الأطفال منذ منتصف التسعينات. وفي إكوادور، أجرت اليونيسيف بداية من عام ١٩٩٩، تحليلاً للميزانية بغرض التقليل إلى أقصى حد من التأثير السلبي للصدمات الاقتصادية على الفقراء، وبخاصة الأطفال. وقد عرضت النتائج على أصحاب المصلحة المحليين الرئيسيين، بمن فيهم الرئيس وأعضاء الحكومة وقادة الأحزاب السياسية. ومن نتائج ذلك أن زاد الإنفاق الاجتماعي عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠١ وأدّت الإصلاحات الضريبية إلى مضاعفة مداخيل الضرائب ما بين ١٩٩٩ و٢٠٠٢. ويكمن مفتاح النجاح في مهارات تحليل الميزانيات. والخبرة التقنية في تحليل الميزانيات ضرورية للدفاع عن اتخاذ القرارات الواعية بشأن مسائل النفقات العمومية والتفاوض بشأنها والمشاركة فيها ودعمها. وهو ما يعني وضع أدوات تحليلية توافق الوضع القطري. وتتطبع الميزانيات بطابع سياسي وتقتضي التوعية الناجعة فهم سياسات وضع الميزانيات. وقد يتطلب هذا التوجه إزاء عمل الأطفال تعزيز قدرات منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة على التحاور بشكل أقوى مع الحكومات والمشرعين بشأن المسائل الاجتماعية - الاقتصادية والنفقات العمومية.

المصدر: R. Gore and A. Minujin: *Budget initiatives for children* (New York, UNICEF, 2003).

نسبة ٢ في المائة من إنفاقها الحكومي المركزي للتعليم فيما تخصص ١٣ في المائة منه للدفاع[٥]. وخصصت باكستان لهما على التوالي، ١ في المائة و٢٠ في المائة. وفي البرازيل، بلغ المتوسط ٦ في المائة و٣ في المائة، وفي تركيا ١٠ في المائة و٨ في المائة. وبقدر ما تعكس مخصصات الميزانية الأولويات السياسية، فإن هذا يكشف تدني مستويات الالتزام إزاء توفير التعليم للجميع، وبالتالي إزاء توفير القضاء على عمل الأطفال في جنوب آسيا - التي تحتل موقعاً رئيسياً في الحملة العالمية ضد عمل الأطفال.

٢١٩. وهكذا، وحسب الاتجاهات الحالية، سيبقى ملايين من الأطفال - أي ما يناهز ٥٦ مليون طفل على أقل تقدير - من دون تعليم بحلول ٢٠١٥[٦]. والمذهل أن العالم لا يتقدم نحو بلوغ هدف التعليم الأساسي للجميع بحلول عام ٢٠١٥، أو الأهداف الإنمائية السبعة الأخرى للألفية، ولن يبلغ بالوتيرة الحالية هدف عام ٢٠١٦ المتمثل في القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال.

سياسات القضاء على عمل الأطفال: بعد حاسم

٢٢٠. يكمن جزء كبير من الحل لمشكلة عمل الأطفال في الإجراءات السياسية في البلدان النامية. وهو يقتضي تعبئة الأنصار حول تلك التغييرات التي يحتمل أشد الاحتمال أن تؤثر في المشكلة، وبخاصة تدابير الحد من الفقر وانعدام المساواة. ومع ذلك، يبدو أن معظم إجراءات مكافحة عمل الأطفال في العالم، وبخاصة تلك القائمة على المشاريع، تقع خارج سياق النقاشات السياسية. ويبرز دليل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، الأخير المتعلق بالإدماج، الحاجة إلى وضع القضاء على عمل الأطفال في سياقها[٧]. ومثال على ذلك، دراسة ميرون فينر بشأن الهند، التي بحثت إيديولوجيات الفئات النخبوية كعائق أمام بلوغ التعليم واسع النطاق والقضاء على عمل الأطفال[٨]. ومن المهم تحديد أصحاب المصلحة الرئيسيين الذين يساهمون في العملية السياسية - أولئك الذين يملكون القدرة على وضع عمل الأطفال على جدول الأعمال السياسي. ومن بينهم الإدارات الحكومية والبرلمانيون والشركاء الاجتماعيون والوكالات الخارجية من قبيل وكالات الأمم المتحدة والمصارف الإنمائية الإقليمية. والتوقيت حاسم لذلك. وتمثل مكافحة عمل الأطفال فن اغتنام الفرص في السياسات، أي فن عدم الاعتراف بالمستحيل. وإقناع صانعي السياسات يقتضي تقديم حجج دامغة وبراهين مفحمة على نحو يربط بين مشكلة عمل الأطفال وبين بلوغ أهم الأهداف الوطنية ذات الأولوية. ويجب دعم السياسات والبرامج والخدمات العامة الرئيسية التي يحتاجها الأطفال بمخصصات كافية من الميزانية.

٢٢١. وتحتاج السياسات والبرامج كذلك إلى القدرات اللازمة للتنفيذ على الصعيد المحلي وعلى صعيد المقاطعات، وتلك نقطة ضعف مهمة في بلدان نامية عديدة. وفي النهاية، ينبغي إجراء رصد شامل للتقدم الذي أحرزه الشركاء الاجتماعيون وحلفاؤهم من المجتمع المدني. وينبغي القيام إلى أقصى حد بتطوير التزاماتهم وميزتهم النسبية في المشاورات الثلاثية والإجراءات الوطنية، وكذلك دورهم التمثيلي في مكان العمل. ويقتضي بالتالي القضاء على عمل الأطفال بذل جهود مطردة تقع الإجراءات السياسية في صلبها.

[٥] اليونيسيف، ٢٠٠٧، المرجع السابق.

[٦] انظر: EFA Global Monitoring Report 2010, op. cit.

[٧] انظر:
IPEC: *Mainstreaming child labour concerns in broader policy frameworks: Selected issues and guidelines* (Geneva, ILO, 2009).

[٨] انظر: Weiner, op. cit.

٢٢٢. وما زال الطريق طويلاً نحو توفير بيئة سياسية تعطي الأولوية لمكافحة مشكلة عمل الأطفال عندما يتعلق الأمر بوضع الميزانيات الوطنية وتحديد أهم أهداف وضع السياسات. وقد ساق الجزء الثاني من التقرير عدداً من الأمثلة المهمة على حالات هذا الالتزام السياسي على الصعيد الوطني. فتقديم الوعود في المنتديات الدولية خطوة سهلة لكن الوفاء بها أصعب. والوفاء بالالتزامات هو أحد الرسائل الأساسية التي يحملها هذا التقرير.

الفترات الحرجة تتطلب جهوداً أكثر تركيزاً على الاستراتيجيات

٢٢٣. تمثل الملكية الوطنية الكبرى التي تدعمها منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال شرطاً ملحاً لبلوغ محطة عام ٢٠١٦. وتتوقف التوعية حسنة التوجه على سد الثغرات المهمة في المعارف وزيادة استخدام وسائط الإعلام ووسائل أخرى للتوعية. وينبغي أن تتركز جهود منظمة العمل الدولية المتعلقة بالتصديق على جنوب آسيا خصوصاً. وكجزء من النهج الإقليمي، ينبغي إيلاء المزيد من الاهتمام إلى أفريقيا الأكثر تهديداً بعدم بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وهدف عام ٢٠١٦. وينبغي بذل المزيد من الجهود فيما يتعلق ببعض أسوأ أشكال عمل الأطفال، من قبيل الأطفال في النزاعات المسلحة والعمل سداداً لدين، والأنشطة المحظورة، وبالوصول إلى المهمشين اجتماعياً. غير أن، الركائز الأساسية قد أرسيت، كما رأينا في الجزء الثاني. ويظل قطاع الزراعة يمثل مجال تحدٍ في نشاط منظمة العمل الدولية. وختاماً، يتعين أن نراعي العواقب المحتملة للأزمة المالية والاقتصادية التي اندلعت في نهاية عام ٢٠٠٨. أما بعد، فإن التحديات تتيح فرصاً كذلك.

الملكية الوطنية وتوسيع النطاق

٢٢٤. تظل تدخلات عديدة جداً بشأن عمل الأطفال مشاريع تجريبية ضيقة النطاق، ويبدو أنه من الصعب تجاوز المرحلة التجريبية الدائمة فيما يتعلق بإجراءات عمل الأطفال. ولا يستنسخ عدد كبير من المشاريع على نطاق واسع ولا تنعتق البلدان من المساعدة الخارجية. بيد أن مبادرة ولاية باهيا البرازيلية الأخيرة الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٥، حددت مستوى تطلعات جديد يشكل نموذجاً لولايات فيدرالية كبرى أخرى. كما تنطوي برامج التحويلات النقدية المشروطة على إمكانيات توسيع نطاقها، كما بينت البرازيل ذلك مرة أخرى.

برامج محددة زمنياً

٢٢٥. يتيح نهج البرنامج المحدد زمنياً آلية أخرى لتوسيع النطاق. وقد أُطلق نهج البرنامج المحدد زمنياً عند صدور التقرير العالمي الأول (٢٠٠٢). وقد فكرت فيه منظمة العمل الدولية في فترة الثمانينات بسبب الحاجة إلى تحقيق تأثير واسع النطاق. والبرامج المحددة زمنياً برامج قطرية تدعمها منظمة العمل الدولية وشركاء إنمائيون آخرون. وترمي البرامج المحددة زمنياً إلى الربط بين عمل الأطفال ومشهد التنمية الوطنية الأوسع. لكن الدروس المستخلصة الواردة في تقرير عام ٢٠٠٦ أشارت إلى مشاكل تتعلق بالدعم السياسي الفعال والملكية الوطنية والمحلية والقيود على الموارد والحاجة إلى تصميم المشاريع وتنفيذها لتحقيق آثار متسقة ومستدامة. وإلى ذلك، اقترح التقرير العالمي لعام ٢٠٠٦ أنه ينبغي النظر إلى البرنامج المحدد زمنياً على أنه مصلحة عامة تحتاج إلى دعم وكالات دولية أخرى. واسترعى التقرير الانتباه بصورة خاصة إلى الحاجة إلى مشاريع تتصدى للمجموعة المختلطة من التدخلات اللازمة لتحقيق نتائج مستدامة، لا سيما التوازن بين وضع السياسات والتدخلات المستهدف لأغراض البيان.

التحويلات النقدية المشروطة[٩]

٢٢٦. شهدت العديد من عمليات التقييم على النتائج المشجعة للتحويلات النقدية المشروطة في عدد من المجالات مثل الحد من الفقر والحضور المدرسي والفوارق بين الجنسين. وتتمثل مسألة أساسية في إمكانية الاستنساخ. ومعظم برامج التحويلات النقدية المشروطة كانت تنشط في أمريكا اللاتينية والكاريبي، وهي منطقة لا ينتشر فيها عمل الأطفال بالقدر الذي ينتشر فيه في أفريقيا وآسيا ولا تشتد فيها مشاكل الموارد وقيود التوريد بالقدر ذاته من الحدة. وتكمن أهمية نهج التحويلات النقدية المشروطة بالنسبة إلى عمل الأطفال بالذات في إمكانية تطبيقه في أماكن أخرى من العالم النامي.

٢٢٧. وتعترض برامج التحويلات النقدية المشروطة عقبات. وثمة حاجة إلى موارد كبيرة لتمويل التحويلات وبلوغ شرائح سكانية واسعة والاحتفاظ بالبرنامج وقتاً كافياً لتحقيق نتائج مستدامة. وقد تكون شروط البيانات أساسية بالنسبة إلى عمليات الاستهداف والرصد والتقييم، وقد يكون ذلك عائقاً كبيراً أمام العديد من أقل البلدان نمواً. ولا يستوفى دائماً شرطا التوافر والجودة في الخدمات، مثل المدارس. أضف إلى أنه ينبغي وضع خيارات خروج مناسبة في البرامج لتفادي اتكال طويل الأمد من جانب المستفيدين.

٢٢٨. ومن منطلق عمل الأطفال، تتمثل القوة الرئيسية لنهج التحويلات النقدية المشروطة في أنه يعالج في غالب الأحيان جذور المشكلة: الفقر المزمن وشدة التأثر بالصدمات الاقتصادية والصعوبات في الوصول إلى التعليم. علاوة على ذلك، يحقق هذا النهج توازناً بين تدخلات هادفة تكون في الغالب ضيقة النطاق ومكلفة وبين إجراءات سياسية كلية بطيئة العمل. ويؤكد على الوقاية أكثر منه على العلاج. وهو أمر استراتيجي مهم لأن الانتقال إلى نُهُج شاملة وغير مباشرة ضروري لتحقيق هدف عام ٢٠١٦.

٢٢٩. غير أن إدماج اعتبارات عمل الأطفال في برامج التحويلات النقدية المشروطة من شأنه أن يتسبب في تحميلها أكثر من طاقتها والحياد بها عن أهدافها الأساسية. ويتمثل شاغل آخر في تعدد أشكال ومحددات عمل الأطفال، التي لا

[٩] يستند هذا الجزء بشكل كبير إلى:
H. Tabatabai: *Eliminating child labour: The promise of conditional cash transfers*, (ILO–IPEC, 2006) and H. Tabatabai: *Conditional cash transfers and child labour: Experiences and opportunities* (ILO–IPEC, 2010).

يمكن معالجتها بشكل فعال في سياق برنامج التحويلات النقدية المشروطة وحده. وقد تكون التحويلات النقدية أقل فعالية في مكافحة بعض أسوأ أشكال عمل الأطفال مثل العمل الجبري والاستغلال الجنسي لأغراض تجارية والنزاعات المسلحة. ففي هذه الحالات، قد يكون الأطفال لا يعيشون البتة مع والديهم أو أوليائهم، أو قد يتعرضون للاستغلال من قبل والديهم أو أوليائهم، أو قد تكون دخولهم أكثر إغواء من الحوافز النقدية. إضافة إلى ذلك، وبما أن مشكلة عمل الأطفال تكون في الغالب مترسخة فإن معالجتها قد تتطلب وقتاً أطول من الذي يتطلبه برنامج عادي للتحويلات النقدية المشروطة.

٢٣٠. ومع ذلك، يوجد ما يكفي من الدواعي لإجراء بحث منتظم لإمكانيات هذا النهج من خلال إدراج مكونات عمل الأطفال في برامج جديدة حالما تستهل. وإدراج شواغل عمل الأطفال في برنامج للتحويلات النقدية المشروطة يكون أحسن لو يتم منذ البداية عند تصميم البرنامج. وهو يشتمل على مجموعة مسائل تتعلق بأمور منها الاستهداف والمشروطية ومبلغ التحويل والبرامج التكميلية وخيارات الخروج ومتطلبات الإعلام والترتيبات المؤسسية والرصد والتقييم.

٢٣١. وينبغي أن تكون التحويلات النقدية المشروطة في المستقبل عنصراً أساسياً في استراتيجيات إدماج عمل الأطفال. وقد ينقسم الدور الرئيسي لمنظمة العمل الدولية إلى قسمين. أما القسم الأول فيكون من خلال إجراء بحوث لتحسين معرفة الطريقة التي يمكن أن تساهم بها التحويلات النقدية المشروطة في الحد من عمل الأطفال، وأما القسم الثاني فيكون من خلال تقديم المساعدة التقنية للهيئات المكونة لمساعدتها على إدراج شواغل عمل الأطفال في برامج التحويلات النقدية المشروطة. ولا بد من إجراء بحوث وتجارب تطبيقية إضافية للقيام مثلاً بتحديد شكل عمل الأطفال الذي يمكن، أو لا، معالجته كما ينبغي عن طريق التحويلات النقدية، والطريقة التي يمكن بها تكييف مكوّن عمل الأطفال على أحسن وجه في شتى جوانب برامج التحويلات النقدية المشروطة.

٢٣٢. والبرنامج الإندونيسي للتحويلات النقدية المشروطة، الذي انطلق في عام ٢٠٠٧ وسيتواصل إلى غاية عام ٢٠١٥ كجزء من الجهود الحكومية الرامية إلى استئصال الفقر وأسوأ أشكال عمل الأطفال، يكشف عن وجود فرص كامنة. فقد جُرّب في ٤٩ مقاطعة في سبعة أقاليم من خلال تقديم مساعدة نقدية لكل أسرة، تتراوح بين ٤٥ و٩٠ دولاراً أمريكياً وتتوقف على عدد الأطفال وعلاماتهم في المدرسة. والمساعدة مشروطة بتردد الأطفال إلى المدرسة. وساعدت تجربة الممارسات الحسنة في إندونيسيا وغيرها من البلدان في تصميم البرنامج. ومنظمة العمل الدولية منكبة حالياً على إدراج اعتبارات عمل الأطفال في عملية تقييم تأثير هذا البرنامج. وأخيراً، أطلقت غانا برنامجاً طموحاً أدرج شواغل عمل الأطفال منذ البداية - برنامج تعزيز موارد الرزق لمكافحة الفقر - ويتوقع توسيع نطاقه ليشمل البلد بأكمله.

التحديات والفرص في التعليم

٢٣٣. التقدم الحالي بطيء لدرجة لا يسمح معها ببلوغ هدف عام ٢٠١٥ الإنمائي للألفية المتمثل في توفير التعليم الأساسي للجميع. ويتخلف ما يزيد على ١٠ في المائة من الأطفال البالغين سن التعليم الابتدائي عن المدرسة. وكان يقتضي بلوغ هذا الهدف أن يصل جميع الأطفال الذين بلغوا السن الرسمي للدخول إلى التعليم الابتدائي بحلول عام ٢٠٠٩[١٠]. علاوة على ذلك، ينبغي استبقاء أولئك الذين دخلوا المدرسة إذا أريد بلوغ هدف التعليم الأساسي للجميع. وهذا يتطلب بدوره معالجة مسائل النوعية، وخصوصاً توظيف عدد كافٍ من المعلمين جيدي التأهيل. وحسب اليونسكو يحتاج الأمر إلى ١٨ مليون معلم جديد إذا أريد بلوغ هدف عام ٢٠١٥ الإنمائي للألفية.

٢٣٤. وواضح أن التعليم محوري في الحملة العالمية لمكافحة عمل الأطفال. فالبلدان التي اتخذت مبادرات لمد نطاق سبل الحصول على التعليم بواسطة تدابير من قبيل إلغاء الرسوم المدرسية وبرامج التحويلات النقدية الموجهة إلى الأسر الفقيرة، شهدت زيادة كبيرة في عدد الأطفال الملتحقين بالمدارس. وإذا التحق طفل بالمدرسة على أساس منتظم فإن ذلك يحد بوضوح من احتمال ضلوعه بعمل الأطفال. وعليه، يضطلع توسيع سبل الوصول إلى التعليم من خلال التعليم المجاني والإلزامي، بدور رئيسي في الحد من عمل الأطفال.

٢٣٥. وبالرغم من أن منظمة العمل الدولية ليست جهة فاعلة محورية عالمية في التعليم، فإن جهود التعاون الأخيرة المبذولة على الصعيد العالمي والتي ذكرها الجزء الثاني من التقرير، سمحت بفهم دور منظمة العمل الدولية في مكافحة عمل الأطفال على أنه مساهمة رئيسية في مكافحة الإقصاء من التعليم. وتركز حركة التعليم للجميع حالياً على الاستبعاد الاجتماعي ما يسمى بالفئات التي يصعب الوصول إليها، إذ تقر بأن ذلك يمثل عائقاً أساسياً أمام بلوغ هدف عام ٢٠١٥ الإنمائي للألفية. وعلى سبيل المثال، أشار تقرير الرصد العالمي لعام ٢٠٠٩ بوضوح إلى أن التقدم المحرز نحو التعليم الأساسي للجميع مرتبط ارتباطاً لا انفصام فيه بالقضاء التدريجي على عمل الأطفال[١١]. وتقوم مبادرة المسار السريع، التي أطلقت في عام ٢٠٠٢ كحلقة وصل عالمية بين الهيئات المانحة والبلدان النامية، بالبحث الآن عن شراكات جديدة ونهُج جديدة للتصدي للاستبعاد الاجتماعي، بما في ذلك بالتعاون مع منظمة العمل الدولية. وهذه فرصة سانحة لإدماج شواغل عمل الأطفال في حركة التعليم للجميع وإضفاء صبغة مؤسسية على دور منظمة العمل الدولية.

٢٣٦. وكما جاء في الجزء الثاني من التقرير، حدثت تطورات عديدة خلال السنوات الأربع الماضية تعزز الصلة المفاهيمية والسياسية بين عمل الأطفال والتعليم، وبخاصة على الصعيد العالمي. لكن إقناع الوكالات الدولية بارتباط القضاء على عمل الأطفال ببرنامج التعليم للجميع ما هو إلا جزء من المهمة. ويمثل الشكل ٩ في الجزء الأول الذي

[١٠] انظر: United Nations, 2009, op. cit., p. 16.

[١١] انظر:
UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2009, op. cit., p. 79.

الإطار ٣-٢
سد النقص في عدد المعلمين: إطار سياسي لمنظمة العمل الدولية

وصول جميع الأطفال إلى المدرسة وبقاؤهم فيها أمران رئيسيان لتحقيق هدف التعليم للجميع والقضاء على عمل الأطفال. ويحتاجان بدورهما إلى رفع تحد كبير متمثل في توظيف المعلمين، وهو أمر صعب على الخصوص في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وتفيد حسابات اليونسكو أن العالم يحتاج إلى ١,٩ مليون معلم جديد لتحقيق التعليم الابتدائي للجميع، وأن هناك حاجة إلى ٨,٤ ملايين معلم ابتدائي إضافي للاستعاضة عن الذين يتوقع أن يتقاعدوا أو أن يتركوا وظائفهم بحلول ٢٠١٥[١]، ٣,٨ ملايين منهم في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

وتورد وثيقة ستصدرها مستقبلاً منظمة العمل الدولية سلسلة التحديات التي تعترض سد النقص في عدد المعلمين. وتفيد الوثيقة أن الرقم العالمي الذي قدّرته اليونسكو في توظيف المعلمين الجدد قد يشكل نقصاً كبيراً في التقدير إذا أخذت عوامل النوعية بعين الاعتبار، لا سيما عدد المعلمين غير المؤهلين وغير المدربين، وضرورة الاستجابة بشكل أقوى إلى توظيف المعلمات الإناث واختلال التوازن في الانتشار بين المدن والأرياف.

وساهمت المنظمة بوضع إطار سياسي كجزء من المناقشات التي جرت خلال اجتماع الفريق رفيع المستوى المعني بالتعليم للجميع والمعقود في أوسلو في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨. وكان من بين نتائج هذا الاجتماع إنشاء فرقة عمل دولية لسد النقص في عدد المعلمين ووضع خطة عمل لاجتماع الفريق رفيع المستوى القادم في أديس أبابا في شباط/ فبراير ٢٠١٠.

وترد أدناه التدابير والمعالم قصيرة وطويلة الأمد العشر التي تمثل في رأي المنظمة السبيل الأنجع لسد النقص في عدد المعلمين:

- الدفاع عن الطابع الاحترافي في التعليم وتشجيعه.
- تمويل التعليم على مستويات تضمن النوعية والاستدامة.
- تعزيز نظم إدارة وتنظيم المعلمين.
- وضع معايير عالية لتأهيل المعلم وإعادة الترخيص له والحفاظ عليها.
- وضع برنامج مستمر للتطوير المهني خاص بجميع المعلمين والحفاظ عليه.
- تحسين ظروف عمل المعلمين، وبخاصة في بعض أقل البلدان نمواً.
- تعزيز استبقاء المعلمين من خلال هياكل مهنية شفافة ومتنوعة.
- وضع مستويات أجور تسمح باجتذاب أشخاص ذوي مستويات عالية إلى مجال التعليم والاحتفاظ بهم.
- الاعتراف بأن المواد المتخصصة والحوافز المهنية ضرورية بالنسبة للأرياف والأماكن النائية.
- جعل أصوات المعلمين مسموعة؛ وأحسن من يمثل المعلمين منظماتهم.

[١] انظر: EFA Global Monitoring Report 2010, op. cit., p. 116.

المصدر:
A. Fyfe: *"Teacher shortages and EFA: Financing and recruitment challenges"*, Background paper for the Tenth Session of CEART, ILO (forthcoming).

يبحث الإجراءات المتخذة وفقاً للاتفاقيات، أحد المؤشرات على أن الطريق ما زال طويلاً نحو إقناع حكومات بعض البلدان النامية بالعلاقة الجذرية القائمة بين التعليم المجاني والإلزامي والشامل وبين القضاء على عمل الأطفال.

٢٣٧. والحقيقة أن الإجراءات ينبغي اتخاذها على الصعيد القطري. فخطط قطاع التعليم هناك تتيح للهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية فرصة سانحة لوضع عمل الأطفال على جدول الأعمال المشترك من خلال استرعاء نظر صناع السياسات والمخططين إلى القيود التي يفرضها عمل الأطفال على ضمان التعليم للجميع. وقد أعطيت هذه الخطط زخماً كبيراً من خلال مبادرة المسار السريع. ويطلب من البلدان المنضمة إلى هذه المبادرة، أو من البلدان الساعية إلى الانضمام إليها، أن تضع خطة شاملة لقطاع التعليم تخضع لتقييم المجتمع المدني والهيئات المانحة.

٢٣٨. وتتيح هذه العملية التشاورية فرصة لإدماج شواغل عمل الأطفال في خطط التعليم الوطنية. ويجب إبراز ذلك في أنشطة جمع البيانات وتصميم استراتيجيات الحد من عوائق الوصول والاستبقاء وحملات التوعية العامة وتوظيف المعلمين والتدريب والدعم ورصد الحضور المدرسي.

إضافة إلى ذلك، تحتاج خطط قطاع التعليم إلى تمويل كافٍ. والميزنة الاجتماعية جزء أساسي من استراتيجية ضمان النظر إلى خطط قطاع التعليم من منظار عمل الأطفال. ومن أجل أداء هذا الدور، يجب أن تجلس منظمة العمل الدولية إلى الطاولة مع شركاء آخرين من منظومة الأمم المتحدة والمجموعات المانحة عند مناقشة خطة التعليم الوطنية، وتكون لديها المهارات التقنية اللازمة للتحليل والتوعية. ومع أن هناك أمثلة إيجابية على ذلك، ما زال هذا الأمر يمثل تحدياً.

٢٣٩. وثمة فرص كبيرة لوضع برامج تعليمية انتقالية تسمح بعبور سليم للأطفال نحو نظام التعليم الرسمي أو تتيح، عندما لا يكون الأمر كذلك، فرص التعليم الاستدراكي والتحضير للعمل في المستقبل. وتدبير الانتقال من المدرسة إلى العمل جزء مهم من الاستجابة لعمل الأطفال، ولا سيما فيما يتعلق بالأطفال الكبار. وبعض التدابير الوقائية والتأهيلية التي لا بد من تنفيذها في إطار نظام التعليم، ينبغي أن تكون توجيهاً مهنياً ومتعلقاً بالحياة العملية يساعد على ضمان "القابلية للاستخدام" مستقبلاً، بحيث يكون جميع الشباب مهيئين على نحو كاف لدخول عالم العمل. وفي هذا

المجال أنجزت منظمة العمل الدولية عملاً مهماً ضمن مشروع الصلات بين الشباب وعمل الأطفال، الذي تدعمه حكومة السويد. ويمثل التعليم المهني وتطوير المهارات بالتالي مساهمة قيمة أخرى لا بد من تعزيزها. ويشكل عمل المنظمة فيما يتعلق بإعادة الإدماج الاقتصادي للأطفال المتأثرين بالنزاعات، بدوره سبيلاً للمضي قدماً.

٢٤٠. وبالإضافة إلى استحداث هياكل وآليات جديدة مثل فرقة العمل المشتركة بين الوكالات، يكون من المهم استخدام الهياكل والآليات الموجودة حيثما يكون لمنظمة العمل الدولية مكانة وصوت على طاولة التعليم. ومن الضروري على وجه الخصوص أن يتكامل عمل المنظمة في دعم أوضاع وظروف المعلمين تكاملاً أفضل مع مجموع الجهود المتعلقة بعمل الأطفال، لأنه عامل جوهري بالنسبة إلى نوعية المدارس التي تؤثر بدورها على الوصول إلى التعليم واستبقاء الأطفال فيه. ويؤدّى دور دعائي مهم في ضمان توظيف عدد كافٍ من المعلمين المؤهلين تأهيلاً جيداً ودعمهم لبلوغ هدف عام ٢٠١٥ الإنمائي للألفية المتمثل في توفير التعليم الأساسي للجميع.

عمل الأطفال وعمالة الشباب

٢٤١. يظل هذا المجال يشكل تحدياً بالنسبة إلى منظمة العمل الدولية. ولئن أُنجز عمل مهم لتعزيز الصلة المفاهيمية بين القضاء على عمل الأطفال وتشجيع عمالة الشباب اللائقة، ما زالت هناك ثغرات سياسية، وفيما عدا الاستثناء المتميز لمشروع EAST في إندونيسيا، لم يسجل سوى عدد قليل من الإنجازات البرمجية المهمة خلال السنوات الأربع الماضية. ومع ذلك فإن الصلة بين الاثنين أساسية وتتيح فرصة استراتيجية لتسليط الضوء على كل مسألة.

٢٤٢. وفيما يتعلق بالعمل والعمالة، تحدد مرحلتا الطفولة والشباب عموماً، كونهما من أولى مراحل الحياة، النجاح أو الفشل على امتداد الحياة المهنية لاحقاً. والبداية الحسنة في سوق العمل تتحكم فيها بالأساس الفرص والخبرات المقدمة إلى الشباب للانتقال بشكل سلس إلى مرحلة الكهولة وإلى عالم العمل. والبداية الصحيحة ضرورية بدورها للحصول على وظائف لائقة والاحتفاظ بها في مرحلة الكهولة. وهي تخلق أسس رفاه الاقتصادات والمجتمعات مستقبلاً.

٢٤٣. وتظل مسائل عمل الأطفال وعمالة الشباب والبطالة الجزئية تشكل بالتالي تحديات جسام أمام تحقيق العمل اللائق في كل مكان. ولا بد من إجراء المزيد من التحليلات التجريبية فيما يتعلق بالصلة بين تجربة العمل المبكرة وتكوين الرصيد البشري والاندماج لاحقاً في سوق عمل الشباب والكبار. وثمة مجال لتعزيز العمل البرمجي المتعلق بعمل الأطفال وعمالة الشباب في السياق الذي يسود فيه عمل الأطفال وتسجل نتائج غير مرضية بالنسبة لسوق العمل. غير أن التركيز والنُّهج قد تختلف كثيراً بحسب الفئة العمرية، بين انتشال الأطفال العمال وإدماجهم في التعليم، وتزويد الأطفال الكبار الذين هم فوق الحد الأدنى لسن العمل بالخدمات الرامية إلى تعزيز قابليتهم للاستخدام.

٢٤٤. وزاد اهتمام صناع السياسات بالصلة بين عمل الأطفال وعمالة الشباب بشكل كبير في السنوات الأخيرة، مما يعكس تزايد حجم هذه المشاكل. غير أن مجتمع البحوث بذل جهوداً محدودة في بحث العلاقة بينهما، وبخاصة التبعات التي قد ينطوي عليها الانخراط في عمل الأطفال بالنسبة إلى العمالة عندما يكبر الأطفال. وتوجد مثلاً وثائق مقارنة قليلة بين تجارب الأطفال العمال السابقين في سوق العمل في مرحلة الشباب والكهولة. وبالمثل، توجد معلومات قليلة عن الممارسات الحسنة التي تربط بين عمل الأطفال وبرامج عمالة الشباب.

٢٤٥. وتبين التحاليل والتقديرات العالمية أعلاه الحاجة إلى استحداث استراتيجية متسقة بشأن الفئة العمرية ١٥-١٧ سنة. وحسب اتفاقيات منظمة العمل الدولية، يمكن أن يصل هؤلاء المراهقون إلى سوق العمل شريطة ألا يكونوا ضالعين في أسوأ أشكال عمل الأطفال. والمبادرات الرامية إلى إزالة الخطر من بيئة العمل أو تيسير انتقال المراهقين من أشكال العمل المحظورة إلى العمل اللائق، تحقق هدفين متوازيين إذ تساعد على الحد من عمل الأطفال وفي الوقت ذاته تزيد فرص العمل اللائق للشباب.

٢٤٦. وعلاوة على ذلك، يقتضي هدف جعل العمل اللائق حقيقة واقعة من خلال الحياة العملية تشجيع الحقوق في العمل واحترامها بصرف النظر عن سن العمال. وتنص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٧ على حق جميع العمال وأصحاب العمل دون تمييز في الانضمام إلى منظمات من اختيارهم وإنشائها. ويتضمن ذلك حقوق العمال الشباب في الانضمام إلى النقابات أو المقاولين الشباب إلى منظمات أصحاب العمل. وضمان هذه الحقوق على الصعيد القطري تعترضه أموره من بينها ضعف إنفاذ قانون العمل في قطاع الزراعة وفي الاقتصاد غير المنظم، حيث توجد تركزات عالية من الأطفال والشباب غير المشمولين في الغالب بتشريعات العمل الوطنية أو إنفاذ القانون، أو المستبعدين صراحة من حمايتها؛ وغير المشمولين في بعض الحالات بتغطية الشركاء الاجتماعيين الموجودة. وتظل العوائق القانونية والسياسية قائمة على الصعيد القطري مما يحول دون إعمال هذه الحقوق بالنسبة إلى العمال الشباب. وفي بعض النظم القانونية توجد تضاربات في القانون بين الحد الأدنى لسن العمل القانونية وحق التنظيم. وفي بعض الأحيان، قد لا تمنح المنظمات نفسها العضوية للعمال الأصغر سناً الموجودين بشكل قانوني في سوق العمل وذلك بسبب سنهم.

٢٤٧. ونتيجة لذلك، أفاد البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في وثيقة أصدرها عام ٢٠٠٦ أن هناك حاجة ملحة إلى البحث مع الشركاء الاجتماعيين مراحل التسلسل من عمل الأطفال إلى عمالة الشباب[١٢]. والحاجة واضحة إلى نهج مختلط للمراهقين من ١٢ وحتى ١٧ سنة. وبالنسبة للفئة العمرية من ١٢ إلى ١٤ سنة مثلاً، ينبغي التركيز على المشاركة كامل الوقت في التعليم الجيد. ومع التقدم في العمر من ١٤ إلى ١٧ سنة، ينبغي إتاحة عدد من الخيارات بما فيها، عند الاقتضاء، التعليم المهني والعمل الآمن والجمع بين التعلم والكسب. وينبغي أن تفيد الرسالة بشكل أوضح وأقوى

[١٢] البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، ٢٠٠٧، المرجع السابق، الصفحات ٥٣-٥٨.

بأن منظمة العمل الدولية*تؤيد* نشاط الشباب في ظروف لائقة وقانونية في عمل يختارونه بحرية. ولا بد من تشجيع إنفاذ التشريعات الوطنية التي تحظر عمل الأطفال المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و١٧ سنة في أنشطة خطرة. لكن يجب أن يمثل التعليم والتدريب على الدوام خياراً للشباب. والرسالة التي ينبغي تبليغها هي أن جهود منظمة العمل الدولية في مجال عمل الأطفال وعمالة الشباب اللائقة جهود تكاملية إذ نسعى إلى انتشال الأطفال والعمال الشباب من مسار العمل الخاطئ ووضعهم على المسار الصحيح نحو العمل اللائق.

٢٤٨. ويحتل الشركاء الاجتماعيون موقعاً جيداً لتقديم مساهمة قيمة في وضع السياسات في هذا المجال وفي الاستجابة أيضاً لاحتياجات العمال الشباب في الاقتصاد غير المنظم. ويتطلب ذلك إجراء بحوث بشأن حقوق واحتياجات العمال الشباب في الاقتصاد المنظم وغير المنظم على السواء، والدور الذي يمكن أن يؤديه الشركاء الاجتماعيون كجزء من برنامج العمل اللائق.

٢٤٩. وفي الختام، تؤدي منظمة العمل الدولية دوراً ريادياً في عمالة الشباب في أوضاع ما بعد النزاعات. وشاركت منظمة العمل الدولية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في صياغة سياسة الأمم المتحدة بشأن خلق العمالة وتوليد الدخل وإعادة الإدماج في مرحلة ما بعد النزاع، المعتمدة في أيار/مايو ٢٠٠٨[١٣]. وتضع الوثيقة السياسية العمالة في صلب جميع استراتيجيات الانتعاش وإعادة الإدماج في مرحلة ما بعد النزاع، وتولي اهتماماً خاصاً إلى احتياجات الشباب وقدراتهم. إلا أنها تقر بأن خلق فرص عمالة الشباب في مراحل ما بعد النزاع يمثل تحدياً جسيماً لأن عدداً ضخماً من الشباب هم من ضحايا النزاع وأطرافه. ويحتاجون بالتالي إلى مساعدة انتقائية وهادفة إذا أريد لهم الانفلات من دوامة العنف والفقر والأمية والاستبعاد الاجتماعي. ويتمثل التحدي في تقديم فرص كسب مستدامة، إما عن طريق التوظيف أو العمل للحساب الخاص في بيئات ما بعد النزاع. وبالتالي يفسح انتهاء النزاع المجال أمام تشجيع العمل اللائق للشباب مع التفات المجتمع الدولي بشكل متزايد إلى منظمة العمل الدولية لتقديم المساعدة التقنية نظراً إلى أن السياسة تطبق في بلدان نموذجية.

الزراعة: تحدّ بالنسبة للإجراءات المتعلقة بعمل الأطفال

٢٥٠. أحياناً يتعين توضيح الواضح أو إعادة توضيحه. وتحقيق هدف عام ٢٠١٦ والهدف النهائي المتمثل في القضاء الفعلي على عمل الأطفال يتوقف على تحسن كبير في قطاع الزراعة. والحال أن الزراعة تمثل القطاع الذي يعمل فيه معظم الأطفال. علاوة على ذلك، يبين الرصد العادي الذي أجراه نظام الإشراف في المنظمة على الاتفاقية رقم ١٨٢ أن المشكلة لا تقتصر على البلدان النامية[١٤].

٢٥١. وأقر التقرير الأخير أن نشاط المنظمة بشأن عمل الأطفال في قطاع الزراعة منتقص بعض الشيء. والمفارقة أنه القطاع الذي يشمل ٦٩ في المائة من مجموع *عمل الأطفال*، وغالباً ما يتم في ظروف خطرة. كما يظل هذا القطاع يشغل الأطفال في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي لم تصدق على الاتفاقية رقم ١٣٨ والتي لم تحظر بعدُ في بعض الحالات العمل الخطر في القطاع بالنسبة إلى جميع الأطفال دون ١٨ سنة، كما تقتضيه الاتفاقية رقم ١٨٢. وتمثلت التبعات، إن لم ترد صراحة في خطة العمل العالمية، في أنه ينبغي تكثيف الإجراءات المتعلقة بعمل الأطفال في الزراعة إذا أريد تحقيق هدف عام ٢٠١٦. ولئن وجدت مبادرات مهمة بشأن تكوين الشراكات واستحداث الأدوات فإن تحقيق هذا التوقع بالكامل ما زال بعيد المنال. وغالباً ما يهمش قطاع الزراعة عندما يتعلق الأمر بالتداول الوطني حول قوائم العمل الخطر ومراجعة التشريعات. وتظل قوانين العمل محدودة أو غير قابلة للتطبيق أو سيئة التنفيذ أو غير منفذة في قطاع الزراعة في بلدان عديدة. ولم تتعرض وسائط الإعلام في الواقع إلى الزراعة خارج قطاع التصدير. وتهتم وزارات الزراعة بالإنتاج أكثر مما تهتم بالمسائل الاجتماعية ومسائل عمل الأطفال.

٢٥٢. وقد زادت منظمة العمل الدولية حضورها على الصعيد العالمي في الزراعة والعمالة الريفية، وذلك مع استهلال الشراكة الدولية الهامة في عام ٢٠٠٧، وكما أشار إليها الجزء الثاني من التقرير. وما زال هناك تحد جسيم أمام استغلال إمكانات التعاون الأوسع نطاقاً مع الوكالات الشريكة الزراعية الدولية على الصعيد الوطني. واستجابة لهذا التحدي، يخطط البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال لاستهلال مبادرة جديدة في قطاع الزراعة، تنطلق عام ٢٠٠٩ وتنتهي عام ٢٠١٢، لتمكين منظمة العمل الدولية من أداء هذا الدور الريادي بفعالية أكبر. وسيتكون هذا المشروع من ثلاثة مكونات هي: العمل على الصعيد العالمي لإقامة شراكات ووضع سياسات متسقة بشأن عمل الأطفال فيما بين الوكالات الزراعية الدولية؛ تحسين البيانات المتعلقة بالأطفال في الزراعة؛ العمل المكثف في بلدان مختارة لإبراز الممارسات الحسنة في التصدي لعمل الأطفال في الزراعة، ودعم القدرات المعززة للهيئات المكونة. وسيستفيد المشروع من اتساع الخبرة والفرص التي تتيحها مشاريع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في الأرياف. وعلى وجه الخصوص يمكن أن تستند المبادرة الجديدة إلى الدروس الهامة المستمدة من مشاريع تنفذ في قطاع الزراعة في أفريقيا وأمريكا الوسطى.

[١٣] انظر:
United Nations: *United Nations policy for post-conflict employment creation, income generation and reintegration* (Geneva, May 2009).

[١٤] انظر مثلاً ملاحظات اللجنة المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات المتعلقة بعمل الأطفال الخطر في قطاع الزراعة في الولايات المتحدة.

الإطار ٣-٣
ما زالت الفتيات معرضات للخطر بشكل خاص وما زلن منسيات

تفيد تقديرات منظمة العمل الدولية أن زهاء ١٠٠ مليون فتاة ضالعة بعمل الأطفال عبر العالم. وإذا كان العمل في الأنشطة المنزلية غير مدفوعة الأجر مشمولاً بالنشاط الاقتصادي ومدمجاً فيه، فإن الفتيات يعملن ساعات أطول مما يعمله الصبيان كجزء من "العبء المزدوج" وبالتالي كثيراً ما يؤثر ذلك سلباً على تعليمهن ومستقبلهن. وتوجد أسباب عديدة أخرى تجعل محنة الفتيات جديرة بأن تولى اهتماماً خاصاً، ويمثل هذا الأمر على الخصوص تحدياً بالنسبة إلى المعنيين بالتصدي لمشكلة عمل الأطفال.

والمثير للهلع بشكل خاص هو أن الفتيات يشكلن حصة واسعة من الأطفال الضالعين في بعض أخطر أشكال عمل الأطفال، بما فيها العمل الجبري والعمل سداداً لدين والدعارة. وتواجه الفتيات، بوصفهن عاملات منزليات طفلات، خطر الاختفاء عن الأنظار كلياً. كما تحولت الفتيات في السنوات الأخيرة إلى رقيق جنسي للمجموعات المسلحة في بعض أكثر النزاعات الأهلية شراسة. لكن معظم الفتيات يعملن في الزراعة وهو مجال لا يخلو من مخاطر وأخطار.

وصفة فتاة ما زالت تنطوي في العديد من البلدان على حرمان كبير من التعليم. ومثلت الفتيات ٥٤ في المائة من الأطفال الذين لا يذهبون إلى المدرسة في عام ٢٠٠٧. ولم يتحقق الهدف الإنمائي للألفية المتمثل في تحقيق التكافؤ بين الجنسين في التعليم بحلول عام ٢٠٠٥. وما زالت النساء يمثلن ثلثي سكان العالم الأميين - أي أنهن الأكثر تهميشاً في أهداف التعليم للجميع. ويشكل التمييز الذي تعانيه الفتيات في بلدان عديدة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وغرب وجنوب آسيا عائقاً رئيسياً أمام تحقيق التعليم للجميع والقضاء على عمل الأطفال. ويشير تجاوز هذه الفوارق بين الجنسين من جديد إلى أهمية القادة السياسيين في المساعدة على تغيير المواقف وإتاحة المزيد من الفرص للفتيات على جميع مستويات نظام التعليم وفي فرص العمل مستقبلاً.

المصدر: IPEC: *Give girls a chance: Tackling child labour, a key to the future* (Geneva, ILO, 2009).

٢٥٣. وباتت مسألة الزراعة والأمن الغذائي على الخصوص محور النقاش الإنمائي في السنوات الأخيرة، كما يشهد على ذلك اجتماع مجموعة الثمانية في تموز/ يوليه ٢٠٠٩ واجتماع مجموعة العشرين في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩. وحزمة التنمية المقدمة إلى المزارعين في أفريقيا على مدى ثلاث سنوات، والتي بلغت ٢٠ مليار دولار أمريكي وأعلن عنها في مؤتمر قمة مجموعة الثمانية، ينبغي أن تتيح فرصة لضمان الدعم للمزارعين الصغار وأن تتضمن منع عمل الأطفال، وهو أمر قد يستلزم أموالاً إضافية. ومن المهم الآن أن تصبح الزراعة مجالاً ذا أولوية في القضاء على عمل الأطفال.

أسوأ أشكال العمل المنسية والمستبعدون: ثغرات مهمة

٢٥٤. أقر تقرير عام ٢٠٠٦ الصادر عن البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال كذلك بأن عدداً كبيراً من أسوأ أشكال عمل الأطفال ما زال منسياً نسبياً على مستوى السياسات أو الإجراءات الفعالة. وأسوأ أشكال العمل المخفية بشكل كبير هي الأصعب معالجة، وغالباً ما يلقى إبرازها الاستجابة الأكثر حساسية. وضمن هذه الفئة يمكن إدراج الأطفال في النزاعات المسلحة والأطفال في العمل الجبري والعمل سداداً لدين والأنشطة المحظورة، وفي بعض الأحيان العمل المنزلي للأطفال. ويمس عدد من هذه الأشكال، مثل العمل الجبري والعمل سداداً لدين والعمل المنزلي، عدداً هائلاً من الأطفال، فيما تمس منهم الأنشطة الأخرى مثل الأنشطة المحظورة عدداً صغيراً نسبياً. وتشمل هذه الفئة أيضاً عمل الأطفال بدافع فيروس نقص المناعة البشرية، الذي يمس بشكل كبير منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وكذلك الانشغال الناشئ بشأن الأطفال المتنقلين. وتتمثل الميزة المشتركة بين العديد من هذه الفئات، إن لم يكن معظمها، في أنها تضم عدداً كبيراً من الفتيات.

العمل الجبري والعمل سداداً لدين

٢٥٥. تظل أسوأ أشكال عمل الأطفال تمثل تحدياً للحركة العالمية. والاستجابات السياسية والبرنامجية متفاوتة بعض الشيء فيما بين البلدان والأقاليم. وأفاد التقريران العالميان لعام ٢٠٠٢ بشأن عمل الأطفال ولعام ٢٠٠٥ بشأن العمل الجبري، أن عدد الأطفال في العمل الجبري والعمل سداداً لدين بلغ في العالم حوالي ٥,٧ ملايين طفل، أي زهاء نصف ضحايا هذين الشكلين[١٥]. وعموماً تسجل ندرة في البيانات المتعلقة بالعمل الجبري. وفي الوقت الذي رعى فيه البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال عدداً من الدراسات والأعمال القطرية بشأن وضع المنهجيات، انطلقت منذ عام ٢٠٠٧ وستتواصل إلى غاية ٢٠١٢، واجهت جهود البحوث صعوبات سياسية جمّة أفضت إلى إقصاء بعض البلدان التي تسجل مستويات كبيرة من عمل الأطفال الجبري. واتباع منهجية للقياس موثوق بها لا يزال يمثل تحدياً. وساهمت الصلات السياسية بين الاتجار والهجرة في إعداد بحوث وفيرة بشأن الهجرة في وقت زمني قصير نسبياً. وفي أثناء ذلك، تواصلت البحوث حول العالم بشأن العمل الجبري في عدد من المؤسسات، من بينها معهد التاريخ الاجتماعي في أمستردام، وجامعات ميناس جيرايس في بيلو أوريزونتي في البرازيل، وبخوم وتريير ونوتينغهام وهال، مزودة البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري بشبكة أكاديمية واسعة تسمح بالمزيد من التعاون. وتجسّد تيار رئيسي في التحول نحو علوم تاريخية توحد بين دراسة الاسترقاق والعمل الجبري والعمل الحر. وفي الهند، أجريت في السنوات الأخيرة دارسات معمقة وبحسب القطاع بشأن العمل سداداً لدين. والبحوث المتعلقة بالعمل سداداً لدين والتي أجريت في الهند وفقاً لبرنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري، بيّنت إلى أي

[١٥] استناداً إلى تقديرات منظمة العمل الدولية المقدمة في عام ٢٠٠٢.

مدى ما زال الأطفال ضحايا هذا النظام في مجموعة من القطاعات مثل نسج السجاد وحل الحرير وحبكه وإنتاج بذور القطن الهجينة[١٦]. والمهاجرون والسكان الأصليون عرضة على نحو خاص للعمل سداداً لدين.

٢٥٦. ودعا التقرير العالمي لعام ٢٠٠٥ إلى تنظيم حملة عالمية لاستئصال جميع أشكال العمل الجبري بحلول عام ٢٠١٥. وطُلب من جميع الدول الأعضاء المعنية أن تعدّ وتنفذ برامج عمل محددة زمنياً لاستئصال العمل الجبري بحلول نهاية عام ٢٠٠٨. والدافع الأساسي إلى ذلك أن الأعداد ليست كبيرة إلى حد يجعل هذا الهدف سراباً، وإنما هو هدف يتعين السعي إلى تحقيقه[١٧]. وإلى جانب ذلك، ينحصر العمل سداداً لدين بشكل واسع في جنوب آسيا، وحتى في الهند، في الغالب في ولايات قليلة. وفي الواقع، دفع هذا الأمر في بداية الثمانينات الباحثين في منظمة العمل الدولية إلى الاستنتاج أن عمل الأطفال سداداً لدين سيكون أسهل هدف لحملة مكافحة عالمية.

٢٥٧. وانخرطت الحركة النقابية العالمية منذ ظهورها في مكافحة الاسترقاق والعمل سداداً لدين، وكانت من بين مكونات مشاركة النقابات في محاربة الاستعمار. وانكبت مجموعة العمال في مؤتمر منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع مجموعة أصحاب العمل، على مدى سنوات على تتبع حالات العمل الجبري وعمل الأطفال الجبري البارزة في لجنة مؤتمر منظمة العمل الدولية المعنية بتطبيق المعايير فيما يتعلق بالبلدان في جميع القارات، وفي حالة ميانمار، مما أفضى إلى إنشاء لجنة تقصي واعتماد قرار بموجب المادة ٣٣ من دستور منظمة العمل الدولية. وفي الفترة الأخيرة، وسّع الاتحاد الدولي لنقابات العمال نشاطه بشأن العمل الجبري عن طريق مشروع يموله برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري، وشراكة مع المنظمة الدولية لمكافحة الاسترقاق، التابعة لتحالف العمال العالمي ضد العمل الجبري، خلال مؤتمر دولي معقود في ماليزيا في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٧. وحدد المؤتمر أربعة مجالات ذات أولوية بالنسبة للنقابات في مكافحة العمل الجبري والاتجار، هي: العمل سداداً لدين في جنوب آسيا وأمريكا اللاتينية وفرصة التبادل فيما بلدان الجنوب بشأن هذه المسائل؛ استغلال العمال المنزليين؛ الاتجار في أوروبا وآسيا؛ ميانمار. ووُقعت مذكرة تفاهم بين الاتحاد الدولي لنقابات العمال والمنظمة الدولية لمكافحة الاسترقاق لإشراك الشركاء من المنظمات غير الحكومية في دعم خطة عمل الاتحاد الدولي لنقابات العمال وخطة عمل المنظمة الدولية لمكافحة الاسترقاق[١٨]. وفيما بعد، اعتمد الاتحاد الدولي لنقابات العمال في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧، برنامج عمل مؤلفاً من ١١ نقطة.

العمال المنزليون الأطفال

٢٥٨. جزء كبير من العمل المنزلي للأطفال تمارسه الفتيات اللاتي يسهل عزلهن ويحظين بنصيب ضئيل من الحماية أو الدعم الاجتماعي. وتهاجر العديد من الفتيات من المناطق الريفية بحثاً عن العمل كعمال منزليين أو يتجر بهن لهذا الغرض. غير أنه من الصعب الحصول على بيانات كمية ونوعية في هذا المجال.

٢٥٩. وفي مطلع عام ٢٠٠٦، عُقد اجتماع للنقابات فيما بين الأقاليم لتبادل الخبرات مما أدّى إلى اعتماد بيان يسلط الضوء على العناصر الرئيسية في استجابة نقابية، ويناشد تقديم المزيد من الدعم[١٩]. وفي عام ٢٠٠٩، حصلت المنظمة الإقليمية التابعة للاتحاد الدولي لنقابات العمال في الأمريكيتين، على المساعدة التقنية من منظمة العمل الدولية لمضاعفة جهودها الرامية إلى القضاء على العمل المنزلي للأطفال. وكشفت التجارب السابقة للنقابات القطاعية، مثل نقابة العاملين في قطاع الحماية والفنادق والخدمة المنزلية والعمال في القطاعات ذات الصلة (CHODAWU) في جمهورية تنزانيا المتحدة، والاتحاد النقابي SUMAPI في الفلبين، التأثير الذي يمكن أن تمارسه النقابات في هذا المجال الأكثر صعوبة بالنسبة إلى تنظيم العمل.

٢٦٠. ومنذ انعقاد حلقة عمل عام ٢٠٠٦ نظمت حملات توعية في منطقة شرق أفريقيا. وكانت نقابة (CHODAWU) في جمهورية تنزانيا المتحدة مثالاً ممتازاً على النشاط النقابي في هذا السياق. وقد دأبت على العمل مع المنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية لأكثر من عشر سنوات من أجل تحديد أين يمكن وجود العمال المنزليين الأطفال. ورسم معالم المناطق المحلية مادياً واجتماعياً، مع تركيز خاص على سبل الوصول إلى الخدمات الأساسية، أثبت أنه تقنية ناجحة لتحديد الأسر الأكثر استضعافاً. ففي المناطق التي يضطر فيها الناس إلى المشي خمسة كيلومترات للحصول على الماء مثلاً، قد يبدو إرسال الأطفال إلى المناطق الحضرية أمراً جذاباً للغاية. وسمحت تقنية التحديد التي تتبعها نقابة CHODAWU بوضع خطط عمل ترمي إلى الوقاية.

٢٦١. وينبغي الآن النظر في هذه المسألة في سياق مناقشة أوسع ليمكن وضع معيار عمل دولي جديد بشأن العمال المنزليين في عام ٢٠١١. وفي آذار/ مارس ٢٠٠٨، أدرج مجلس إدارة مكتب العمل الدولي بنداً لوضع المعايير بشأن العمل اللائق من أجل العمال المنزليين في جدول أعمال الدورة التاسعة والتسعين لمؤتمر العمل الدولي. وتحضيراً لذلك، أصدر المكتب في آذار/ مارس ٢٠٠٨ تقريراً عن القانون والممارسة لتيسير المناقشة في المؤتمر[٢٠]. ويلفت التقرير الانتباه إلى عمل البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال من أجل إذكاء الوعي بالعمل المنزلي للأطفال في

[١٦] انظر:
R. S. Srivastava: *Bonded labour in India: Its incidence and pattern* (Geneva, ILO, 2005), pp. 29–31.

[١٧] مكتب العمل الدولي: *تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري* (جنيف، ٢٠٠٥) الصفحة ٨٠.

[١٨] مكتب العمل الدولي: *ثمن الإكراه* (جنيف، ٢٠٠٩)، الصفحتان ٥٦ و٥٧.

[١٩] انظر:
IPEC: *Child domestic labour and trade unions: Report* (Geneva, ILO, 2006).

[٢٠] مكتب العمل الدولي: *العمل اللائق من أجل العمال المنزليين* (جنيف، ٢٠١٠).

صفوف الآباء وأولياء الأمر، مع الاستشهاد بتجارب من شرق أفريقيا.

الأطفال المتأثرون بالنزاعات المسلحة

٢٦٢. تفيد اليونيسيف أن ما يناهز مليار طفل يعيش في بلدان وأقاليم تشهد نزاعاً مسلحاً[٢١]. وينبغي أن يولي المجتمع الدولي اهتماماً أكبر إلى التصدي لآثار النزاع وإلى الدول الهشة. ورغم أن عدد النزاعات في تراجع، فإن الباقي منها أصبح أكثر ترسخاً - فنصف النزاعات الحالية غير قابلة للحل، كونها تدور منذ أكثر من ٢٠ سنة. والنزاع العنيف هو السبب في الكثير من الفقر. وتضم البلدان الهشة ١,٤ مليار شخص يعيش تحت خط الفقر فضلاً عن نصف مجموع الأطفال الذين لا يذهبون إلى المدارس الابتدائية. وفي حالات كثيرة جداً، يصارع المجتمع الدولي من أجل استغلال الفرص بسرعة بعيد انتهاء النزاع. علاوة على ذلك، تتطلب الاستجابة إلى هذه المسألة فهم الديناميات السياسية الأساسية، بما فيها الاستبعاد الاجتماعي وارتفاع أعداد الشباب العاطلين عن العمل.

٢٦٣. وإيلاء الوثيقة السياسية التي أنجزتها حكومة المملكة المتحدة بشأن المساعدة في عام ٢٠٠٩[٢٢] الأولوية إلى البلدان الهشة يمثل تنبيهاً إلى هذه المسألة المهملة ويتيح فرصة وضع نشاط منظمة العمل الدولية في هذا المجال على مستوى أعلى.

٢٦٤. ويسعى هذا المجال الجديد نسبياً في برمجة المنظمة إلى بناء قدرات الشركاء ويركز على أنشطة إعادة الإدماج الاقتصادي للأطفال في سن العمل، الذين كانوا على صلة في السابق بالقوات المسلحة والمجموعات المسلحة. وهي فسحة وحيدة في المنظمة يتعين ملؤها. وتوجد أيضاً صلات مهمة بالنشاط في مجال عمالة الشباب و"التركيز على أفريقيا". وقام البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، من خلال مشروعين ميدانيين متعاقبين، باستحداث نموذج نهج يركز على الإعداد المهني. ورغم عمل جهات أخرى في هذا المجال، يُعترف بالدور الريادي الذي تقوم به منظمة العمل الدولية.

٢٦٥. وتوجد فرص عديدة لاستغلال إمكانات هذا الدور الريادي في المستقبل. ويجب النظر إلى إنهاء عمل الأطفال على أنه يساهم في تحقيق السلم والأمن. وتشمل هذه الإمكانات المساهمة في تحسين المكونات الاقتصادية لبرامج التسريح وإعادة الإدماج الخاصة بالأطفال عن طريق وضع أدوات مثل معايير الأمم المتحدة المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج[٢٣]، والدليل "الإرشادي" لمنظمة العمل الدولية المتعلق بإعادة الإدماج الاقتصادي للأطفال في سن العمل والذين كانوا مرتبطين في السابق بقوات ومجموعات مسلحة. بالإضافة إلى ذلك، تتواصل جهود التوعية والضغط لوضع المسألة على جدول أعمال منظمات شريكة تهتم بالأطفال المرتبطين بالقوات المسلحة والمجموعات المسلحة.

٢٦٦. ولا بد من القيام على نحو أكثر منهجية بمعالجة الطريقة التي تؤثر بها بيئات النزاع ومرحلة ما بعد النزاع، بما فيها أوضاع الطوارئ، على أسوأ أشكال عمل الأطفال. وإلى جانب تجنيد الأطفال، يشمل ذلك الاستغلال الجنسي لأغراض تجارية والعمل الجبري والاتجار. وقد رعت منظمة العمل الدولية، ضمن الاستجابة لذلك، إجراء بحوث تهدف إلى تقديم تحاليل معمقة للدور الذي تؤديه النزاعات المسلحة في ضلوع الأطفال في أسوأ أشكال عمل الأطفال. ويدرس البحث سيراليون وأنغولا وجنوب السودان وحدود السنغال بين كازامانس وغينيا بيساو. ولا بد من متابعته بوضع أدوات تقنية والتوعية لضمان إدراج مسالة أسوأ أشكال عمل الأطفال على جدول أعمال الأمم المتحدة والوكالات الأخرى العاملة في المجال الإنساني. وفي هذا سبيل آخر يسمح لمنظمة العمل الدولية بالمساهمة في عملية "توحيد الأداء".

٢٦٧. وفي النهاية، ركزت الوثيقة البيضاء التي أعدتها حكومة المملكة المتحدة بشأن المساعدة على البلدان الخارجة حديثاً من نزاع مع التشديد على خلق الوظائف[٢٤]. وقد يتيح ذلك فرصة لتعزيز عمل المنظمة في الربط بين انتشال الأطفال من أسوأ أشكال عمل الأطفال ووضعهم في المسار الصحيح نحو العمل اللائق.

أنشطة محظورة

٢٦٨. تمثل ممارسة الأطفال "أنشطة غير محظورة أخرى" مجالاً مهملاً آخر أشار إليه التقرير العالمي لعام ٢٠٠٢، ولم يتحقق بشأنه تقدم كبير خلال السنوات الأربع الماضية. وهذا رغم أن الأنشطة المحظورة تؤثر على أطفال يقدر عددهم بحوالي ٦٠٠٠٠٠ طفل[٢٥]، وهو ما يعادل مقداري عدد الأطفال المنخرطين في النزاعات المسلحة. علاوة على ذلك يبرز هذا الشكل من أسوأ أشكال عمل الأطفال بقدر أكبر في البلدان المتقدمة، مما يؤدي إلى موازنة التركيز على البلدان النامية.

[٢١] انظر:
UNICEF: *Progress for children: A report card on child protection*, (No. 8) (New York, Sep. 2009), p. 20.

[٢٢] انظر:
DFID: *Eliminating world poverty: Building our common future* (London, 2009).
هذا مؤشر إلى تزايد الاهتمام الدولي بمسألة الدول الهشة، على سبيل المثال ضمن مجموعة الثمانية ومجموعة العشرين.

[٢٣] الفريق العامل المشترك بين الوكالات والمعني بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، مرجع سابق.

[٢٤] انظر: DFID, op. cit., 2009.

[٢٥] تقديرات منظمة العمل الدولية المنشورة في التقرير العالمي لعام ٢٠٠٢.

٢٦٩. وينبغي تحديد ثلاثة أشكال من الأنشطة المحظورة، وهي: الاتجار بالمخدرات والتسول المنظم والجريمة المنظمة. وبالاستناد إلى الدروس المستخلصة من مشروع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٤، وعنوانه "تقييم وضع الأطفال في إنتاج المخدرات والاتجار بها وبيعها في الفلبين وإندونيسيا وتايلند، كان عدد من الأنشطة البرنامجية يتصدى لها، كما في جنوب أفريقيا مثلاً، منذ عام ٢٠٠٥ في إطار مكوّن مشروع البرنامج الدولي الداعم للبرنامج الوطني المحدد زمنياً بعنوان "الأطفال الذين يستخدمهم الكبار لارتكاب جرائم"؛ وكجزء من مبادرة منطقة نهر ميكونغ شبه الإقليمية ومشروع البلقان الإقليمي. وفي إطار مشروع البلقان التابع للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، بذلت مساع كثيرة في بلغاريا لبلوغ تناسق تشريعي يمنع تجريم الأطفال الذين يكونون بسبب انخراطهم في الأنشطة المحظورة ضحايا أسوأ أشكال عمل الأطفال. وهذا مجال سياسي حساس في العديد من الدول الأعضاء لكنه يحتاج إلى إجراءات لتطبيق الاتفاقية رقم ١٨٢ تطبيقاً كاملاً.

٢٧٠. وتحسين جمع البيانات يمثل جزءاً هاماً من أي استراتيجية مقبلة لوضع هذه المسألة على جدول الأعمال السياسي. ويتمثل السبيل الممكن للتقدم في استخدام الاتفاقية رقم ١٨٢ للربط بين نظام العدالة الجنائية والجهود المبذولة فيما يتعلق بعمل الأطفال. وسيكون من الأهمية بمكان متابعة دراسة الأمم المتحدة بشأن العنف وعمل الممثل الخاص للأمم المتحدة المعني بالعنف ضد الأطفال.

تأثير فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز على عمل الأطفال

٢٧١. ما زال وضع خطة عمل وطنية تدمج عمل الأطفال بدافع فيروس نقص المناعة البشرية، ضرورياً في معظم البلدان المتأثرة وبخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. والتوعية محدودة فيما يتعلق بالصلات بين فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعمل الأطفال والتعليم ونوع الجنس. والمعيار الجديد المقترح بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز وعالم العمل، المزمع اعتماده في عام ٢٠١٠، سيساعد في هذا السياق ويتيح فرصة زيادة التوعية. وأخيراً، تظل التدخلات محدودة جداً فيما يتعلق بهذه المشكلة ويتوقف تأثيرها بالتالي على توسيع نطاقها.

تنقل الأطفال: الهجرة كشاغل ناشئ

٢٧٢. تفيد التقديرات أن ٢١٤ مليون شخص عبر العالم - أو ٣,١ في المائة من سكان العالم - مهاجرون دوليون[٢٦]. وقد يكون عدد المهاجرين الداخليين أكبر، فالصين وحدها ضمّت ١٤٠ مليون مهاجر داخلي في عام ٢٠٠٥. ويمثل الشباب الحصة الكبرى من المهاجرين عبر العالم - فحوالي ثلث تدفقات المهاجرين من جميع البلدان النامية تتألف في الواقع من الفئة العمرية ١٢-٢٤ سنة[٢٧].

٢٧٣. وتتعارض هذه المسألة مع النقاشات حول ما إذا كان ينبغي أن يكون الهدف هو إيقاف هجرة الأطفال أو جعلها أكثر أمناً بالنسبة إليهم. ويتمثل الرأي السائد في منع الأطفال من الإقدام على هجرة غير آمنة. ومن الممكن والمستحب تحسين الحماية المتاحة إلى المهاجرين الشباب دونما أن يشجعهم ذلك على مغادرة موطنهم أو على الهجرة.

٢٧٤. ولا توجد دلائل قاطعة على أن الأطفال الذي يهاجرون مع أسرهم هم أكثر تعرضاً لعمل الأطفال. وتتصل المخاطر بوضع الأسرة والقطاعات الاقتصادية. ورغم أن غالبية الأطفال المهاجرين ينتقلون مع أسرهم، فالأمر ليس كذلك بالنسبة إلى أعداد غفيرة منهم. وهذا ما يجعلهم أكثر عرضة لعمل الأطفال. ويشير تقرير المقرر الخاص بشأن حقوق الإنسان للمهاجرين، الصادر في أيار/ مايو ٢٠٠٩، إلى أنه "ينبغي أن تعترف الدول بأن الأطفال المهاجرين، لا سيما الأطفال الذين لا مرافق لهم، هم الأشد عرضة لأسوأ أشكال عمل الأطفال"[٢٨]. ومعظم الأطفال المهاجرين يعملون في قطاعات مثل الزراعة والعمل المنزلي والاقتصاد غير المنظم في المدن، وكثيراً ما يواجهون ظروف عمل خطرة وخطر الإساءة إليهم. وحيثما يهاجر الكبار من دون أطفالهم، يمكن أن تشكل التحويلات النقدية جزءاً من حل مسألة عمل الأطفال. وفي عام ٢٠٠٨، قدّرت التحويلات النقدية المرسلة إلى البلدان النامية بحوالي ٣٢٨ مليار دولار أمريكي[٢٩]. وأشارت الدراسات الأخيرة إلى أن التحويلات يمكن أن تساعد في وضع الأطفال في المدارس وسد الفجوة بين الجنسين. ولا بد من إجراء بحوث إضافية لتحديد الشروط التي يمكن أن تكون في ظلها هجرة الكبار مفيدة للأطفال وتحد من عمل الأطفال. ويتعين أن تدمج هذه البحوث بعداً جنسانياً بالنظر إلى المخاطر الخاصة التي تواجهها الفتيات خلال عملية الهجرة. وفي جميع الأحوال، لا يمكن تجاهل تنقل الأطفال، ويتعين حمايتهم من الإساءة والاستغلال.

الأطفال المعاقون واحتياجات تعليمية خاصة أخرى

٢٧٥. ما زال يتعين أن تولي حركة عمل الأطفال المزيد من الاهتمام إلى احتياجات الأطفال المعاقين بدنياً وصعوبات تعليمية محددة. وفشل نظم التعليم التقليدية في تقديم الدعم اللازم للأطفال ذوي الاحتياجات التعليمية يمكن أن يشكل مصدر ضرر مهماً بالنسبة إلى الأطفال الذين يحاولون الوصول إلى التعليم، إضافة إلى الوصم الذي يلقونه من الآخرين الذين ينظرون إليهم كأشخاص مختلفين. والأطفال المعاقون هم من بين الأشخاص الأكثر تهميشاً والأقل حظاً

[٢٦] تقدير شعبة السكان في الأمم المتحدة لعام ٢٠١٠.

[٢٧] انظر:
World Bank: *World Development Report Overview, 2007* (Washington, DC, 2006).

[٢٨] الجمعية العامة للأمم المتحدة (A/HRC/11/7)، الصفحة ٢٢.

[٢٩] انظر:
D. Ratha, et al: *Outlook for remittance flows 2009-2011*, Migration and Development Brief 10 (Washington D.C., World Bank, July 2009).

في الذهاب إلى المدرسة. والفارق معدلات في الحضور المدرسي في المستوى الابتدائي بين الأطفال المعاقين وغير المعاقين، يتراوح ما بين ١٠ نقاط مئوية في الهند وقرابة ٦٠ نقطة مئوية في إندونيسيا[٣٠]. وبالنسبة إلى الأطفال المعاقين بدنياً، يمكن أن تشكل المسافة إلى المدارس ومبانيها عوائق أمام الحضور، ويمكن أن يكون الافتقار إلى معلمين وموظفي دعم مؤهلين مصدر إضرار بالأطفال المعاقين بدنياً وأيضاً بالأطفال الذين لديهم صعوبات تعليمية محددة. ولا بد من قيادة سياسية وسياسات عامة فعالة لتجاوز المواقف السلبية وضمان الحق في التعليم للأطفال ذوي الاحتياجات التعليمية الخاصة. والتعليم للجميع هو في حد ذاته هدفاً شاملاً كلياً.

٢٧٦. ومن شأن الأطفال المستبعدين من التعليم، بمن فيهم المستبعدون بسبب عدم الاستجابة لاحتياجاتهم الخاصة، أن يتحولوا إلى سوق العمل التي قد يزيد فيها عدم تعلمهم من احتمال تعرضهم بشكل خاص إلى أسوأ أشكال عمل الأطفال. والعمل في المهن الخطرة في الورشات والمناجم والحقول يمكن أن يؤدي إلى إصابات وأمراض مهنية تصيب الأطفال بالإعاقة. وفي أقصى الحالات توجد تقارير بشأن أطفال ذوي إعاقات مرئية تعرضوا لها عن قصد حتى يمكن إرسالهم للتسول في الشوارع. وقد لا يدخل أطفال معاقون آخرون للتو إلى سوق العمل، لكنهم يظلون متعطلين لعدم حصولهم على التعليم الأساسي أو المهارات. وهناك مجال أساسي في العمل المتواصل في الدول الأعضاء ما زال يحتاج إلى المزيد من الاهتمام والتمويل وفقاً للاتفاقية رقم ١٨٢، ألا وهو الدعم التصحيحي من خلال توفير التعليم الانتقالي الذي يسمح لهؤلاء الأطفال بالحصول على الأقل على مستوى التعليم الأساسي الذي حرموا منه، والعودة متى رغبوا في ذلك إلى التعليم العام أو الحصول على تدريب مهني أو على المهارات.

دور الشركاء الاجتماعيين والتزامهم

٢٧٧. أدّى الشركاء الاجتماعيون دوراً تاريخياً في الجهود الوطنية والدولية الرامية إلى إنهاء عمل الأطفال. وكما أشير إليه أعلاه، قاموا بذلك إما بصورة مباشرة كمنظمي حملات ومنظمين أنشطة ودعاة ضد عمل الأطفال، أو فقط من خلال أداء دورهم الأساسي، كأن يكونوا أصحاب عمل جيدين أو نقابات فعالة تمثل أعضاءها من خلال الحوار السياسي والمفاوضة الجماعية. وقد يكون البعض في الحركة العالمية لم يفهم كلياً هذا النهج الأخير. والنقابات ليست مجموعات لتنظيم حملات بشأن مسألة واحدة، والنقابات المستقلة تكون ذات اكتفاء مالي ذاتي ولا تعول على تمويل المانحين. ويقع على عاتقها مجموعة واسعة من المسؤوليات السياسية والتمثيلية، من بينها عمل الأطفال، ويعمل معظمها في ظل قيود مالية شديدة. وقد تضع بعض المنظمات عمل الأطفال صراحة في واجهة حملاتها. ومن بين الجهات التي قامت بذلك في السنوات الأخيرة هناك الاتحادات النقابية العالمية المعنية بقطاعات التعليم والزراعة والبناء والتعدين والملابس. وتنظم اتحادات أخرى، ينطوي عمل الأطفال في قطاعاتها على تأثير قليل، حملاتها بشكل مغاير لكنها جميعها ملتزمة بالقضاء على عمل الأطفال كمبدأ أساسي. ويقر البعض أن عمل الأطفال يمكن أن يشكل مدخلاً إلى الحوار مع أصحاب العمل، بمن فيهم في الاقتصاد غير المنظم. وفي قطاعات أخرى، وبخاصة في الاقتصاد المنظم، قد لا يشكل عمل الأطفال تحدياً فورياً مباشراً لكنه قد يظهر كأحد المسائل المندرجة في مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات أو في المفاوضة المتعلقة بسلاسل التوريد العالمية والتعاقد من الباطن.

٢٧٨. ويؤدي مختلف الفاعلين في الحركة العالمية أدواراً مختلفة. فالتدخل المباشر لانتشال الأطفال من أسوأ أشكال عمل الأطفال كمسألة عاجلة وتزويدهم بالخدمات الضرورية، إجراء تضطلع به بالأساس الخدمات العامة، أو تضطلع به في حالات عديدة منظمات القطاع التطوعي التي يمولها المانحون. وينبغي عدم انتقاد الشركاء الاجتماعيين لعدم استجابتهم إلى نهُج تتوقع منهم أداء دور لم يوجدوا من أجله.

٢٧٩. لكن ثمة سؤالان. أولهما لماذا لا يمكن تقديم المزيد من الأموال إلى الخدمات العامة لتعزيز قدراتها على تقديم هذه الخدمات للأطفال وبناء المهارات لمواصلة القيام بذلك بعد انتهاء تدخلات المشاريع الممولة من المانحين؟ وأي شكل ينبغي أن يتخذه مزيج الخدمات العامة والطوعية؟ تنظر بعض البلدان إلى ذلك على أنه دور الدولة بالذات، فيما صمم البعض الآخر مزيجاً من الخدمات يتعاقد من الباطن في الكثير منها مع منظمات طوعية أو عقائدية. وثانيهما، ما المزيد الذي يمكن عمله بأموال المانحين لدعم اتساع قدرات الشركاء الاجتماعيين على استخدام ميزتهم النسبية في مكافحة عمل الأطفال؟ وكما أشير إليه سابقاً، تمتلك النقابات ميزات نسبية مهمة يمكن استغلالها بفعالية أكبر. وبالنظر إلى النجاح البيّن الذي حققته في السنوات الأخيرة منظمات عمال الأرياف في عدد من البلدان بضم ملايين الأعضاء الجدد، فإن عدد أعضائها الكبير وحضورها في المجتمعات المحلية وأماكن العمل، ناهيك بدورها في الضغط، يمنحها مزايا خاصة في هذا الصدد. والواقع أن الدول هي من تتحمل مسؤولية ضمان عدم وجود عمل غير محمي، لكن النقابات وأصحاب العمل من خلال أنشطتهم في الاقتصاد غير المنظم، يسهمون في الزخم لأن لديهم مصلحة في قيام علاقات تعاقدية يقرها القانون. والجهود العالمية المضاعفة الرامية إلى إلحاق ملايين العمال في الاقتصاد غير المنظم بالحركة النقابية، إنما هي دليل على أن التنظيم الجماعي للعمال ولأصحاب العمل أيضاً، يسمح بتحسين الوصول إلى الحماية داخل دولة القانون والسبيل الأنجع لبناء هياكل للحوار الاجتماعي.

٢٨٠. ولا حاجة إلى إجراء بحوث إضافية لإبراز القيمة الأساسية للحوار الاجتماعي في مكافحة عمل الأطفال، لا سيما في قطاعات رئيسية مثل الزراعة والتعدين، ناهيك بقطاعات وأشكال عمل أطفال أخرى، وإن كان يمكن استخلاص المزيد من الدروس من طريقة قيام العلاقة عملياً. وتسوق التجارب التاريخية على مدى قرنين تقريباً الدلائل

[٣٠] انظر:
UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2009, op. cit., pp. 82–83.

الإطار ٣-٤
أشكال مشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

شاركت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بدعم من منظمة العمل الدولية في سلسلة واسعة من الأنشطة المتصلة بعمل الأطفال. ومع أنه يوجد بلا شك تداخل ما فيما بين الفئات، فإن التصنيف أدناه هو أداة مفيدة لاستكشاف أفضل المجالات لتركيز جهود الشركاء الاجتماعيين:

- التوعية وتنظيم الحملات؛
- الحوار الاجتماعي والتحالفات القطاعية؛
- العلاقات الصناعية الفعالة التي تسمح بالمفاوضة الجماعية من أجل العمل اللائق؛
- بناء القدرات؛
- رصد عمل الأطفال؛
- صياغة سياسات وطنية؛
- ترويج المعايير الدولية؛
- العمل مع الهيئات الدولية والإقليمية؛
- المشاركة في مجموعات العمل العالمية؛
- تقديم الدعم المباشر للأطفال العاملين وأسرهم (بما في ذلك التعاون بشأن التدريب والتلمذة الصناعية)؛
- إقامة شبكات مع شركاء المجتمع المدني؛
- البحوث؛
- تعبئة الموارد.

المصدر: *IPEC Action against child labour: Highlights 2006* (Geneva, ILO, 2007).

الكافية على ذلك، وينبغي أخذها بعين الاعتبار في الدفاع عن الهيكل الثلاثي في عملية إصلاح الأمم المتحدة. لكن زيادة التمويل المتعلق بتبادل التجارب والممارسات الحسنة، ولا سيما فيما بين بلدان الجنوب، بشأن المشاركة في وضع خطط العمل الوطنية والإشراف الثلاثي عليها، كما ترتئي ذلك الاتفاقية رقم ١٨٢، وفي إدماج أنشطة أخرى مثل المسؤولية الاجتماعية للشركات، وفي نشاط القطاعات ومكان العمل والمجتمع، أمر سيعزز القدرات ويدعم الحركة العالمية.

٢٨١. وفي عام ٢٠٠٦، وضع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال تصنيفاً لمساهمة الشركاء الاجتماعيين في مجال عمل الأطفال، يمكن أن يشكل أداة مهمة لتطوير الاستراتيجيات مستقبلاً.

المسؤولية الاجتماعية للشركات

٢٨٢. خلف العقد الماضي دروساً قيمة جداً، إذ انتعشت مدونات السلوك ومبادرات أصحاب المصلحة المتعددة والاتفاقات التجارية الأخلاقية والاتفاقات الإطارية الدولية ونهج أخرى. وهذه التجربة مهمة وتعد بتحسين قدرات الشركات على عدم التواطؤ في حالات الاستغلال المتصلة بعمل الأطفال واتخاذ الإجراءات اللازمة عند اكتشاف وجود عمل الأطفال في سلاسل التوريد. وتؤدي الشركات اليوم دوراً مهماً في الحركة العالمية لمكافحة عمل الأطفال، وستكون مساهمتها أساسية بالنسبة إلى التقدم المطرد. والتعاون على مدى عشر سنوات بين الاتحاد الدولي لكرة القدم ومنظمة العمل الدولية/ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في باكستان في صناعة كرات القدم، إنما هو مثال جيد على الشراكة الناجحة بين القطاعين العام والخاص في القضاء على عمل الأطفال. وساهمت مشاركة أصحاب العمل من خلال غرفة التجارة والصناعة في سيالكوت في تحقيق نتائج مستدامة. غير أن غياب نهج متكامل إزاء الحقوق الأساسية في العمل في سيالكوت، وبخاصة ضعف العلاقات الصناعية وتواصل التحديات أمام الحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية، أدّى في عام ٢٠٠٦ إلى أزمة في قطاع السلع الرياضية في المدينة. وأمام استمرار التقارير عن المضايقات المناهضة للنقابات والتخوف من عودة عمل الأطفال إلى سلاسل التوريد المتعاقدة من الباطن، هددت علامة عالمية رئيسية بإنهاء عقد كبير. وتمخض عن ذلك إجراء مفاوضات بشأن الاتفاق الثلاثي المتعلق بالعمل اللائق في قطاع السلع الرياضية في باكستان، في إسلام آباد في شباط/ فبراير ٢٠٠٧، وقعت عليه منظمة العمل الدولية وحكومة باكستان، وألزم الشركاء الاجتماعيين العالميين والوطنيين بمتابعة تطبيق جميع الحقوق الأساسية في العمل والسعي إلى جعل هذا القطاع في باكستان مركزاً عالمياً للتميّز.

٢٨٣. وإذ يركز الضغط على امتثال سلسلة التوريد، تغفل في كثير من الأحيان سلسلة القيم الأوسع نطاقاً فيكون خطر نقل موقع عمل الأطفال بكل بساطة كبيراً جداً. وما فتئت مسائل تأثير النقل والمسؤولية عن رصد سلسلة القيم بكاملها وضمان اتخاذ إجراءات تصحيحية، تمثل تحدياً أساسياً وتُبحث على نحو معمّق أدناه. ولا بد من ردم الهوة مع القطاع العام من خلال إيجاد السبل التي يمكن أن تساعد من خلالها الموارد الغزيرة المخصصة للمسؤولية الاجتماعية للشركات في تعزيز القدرات الوطنية الخاصة برصد ظروف العمل وانتشار عمل الأطفال. كما تحتاج الجهود التي تبذلها المسؤولية الاجتماعية للشركات إلى تقدير صارم وتقييم للآثار. ومن المهم أن دراسة مبادرات المسؤولية الاجتماعية

للشركات من خلال نتائجها في القضاء على عمل الأطفال إذا أريد تبرئتها من تهمة وجودها لمجرد خدمة أغراض العلاقات العامة.

وعد إصلاح الأمم المتحدة

٢٨٤. تنطوي عملية إصلاح الأمم المتحدة على تحديات وفرص بالنسبة إلى الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. ويتمثل التحدي الأساسي في كيفية ضمان أن تضم "أمم متحدة واحدة" الأنشطة والبرامج التي تستند إلى ولاية منظمة العمل الدولية وأهدافها. ومن بينها معايير العمل الدولية وآليات الإشراف في منظمة العمل الدولية ناهيك بمشاركة الشركاء الاجتماعيين. ويتمثل تحد آخر في ضمان إدراج برنامج منظمة العمل الدولية بشأن العمل اللائق في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية على الصعيد القطري. وبالنسبة لمنظمة العمل الدولية، تتمثل أهم وسيلة للمشاركة في العملية في وضع برامج قطرية للعمل اللائق. وأخيراً، لا بد من الإقرار بتكاليف المعاملات الباهظة المترتبة عن محاولة "توحيد الأداء".

٢٨٥. وتوجد سبل عديدة يمكن أن تعود بالفائدة على برامج عمل الأطفال والحركة العالمية. ومنظمة العمل الدولية وكالة صغيرة نسبياً، وإصلاح الأمم المتحدة يسمح بتوسيع النطاق العالمي لرسالاتها وشواغلها. وبدلاً من محاولة بناء بنية تحتية موازية، ينبغي بذل المزيد من الجهود باستخدام هياكل الأمم المتحدة القائمة والتأثير في وكالات الأمم المتحدة الأخرى والشركاء الإنمائيين.

٢٨٦. وسيتعين على الشركاء الاجتماعيين وضع استراتيجيات للانخراط إلى أقصى حد في هياكل إصلاح الأمم المتحدة، مثل لجان التنفيذ على الصعيد الوطني. وتقدم جمهورية تنزانيا المتحدة مثالاً إيجابياً على الطريقة التي استغل بها الشركاء الاجتماعيون موارد وأموال جديدة من أجل بناء القدرات، كعنصر من مجموعة استشارية للمجتمع المدني[٣١]. كما ينبغي أن تنظر اللجان التوجيهية الوطنية التابعة للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في اختصاصها في ضوء هذه التطورات. وتتيح هيكلاً موجوداً لتنسيق الجهود الرامية إلى تطوير برامج وسياسات وطنية متعلقة بعمل الأطفال.

٢٨٧. وأخيراً، يقدم إصلاح الأمم المتحدة زخماً إضافياً يحفز على تحسين تنسيق الجهود بين منظمة العمل الدولية واليونيسيف فيما يتعلق بعمل الأطفال.

إنعاش الحركة العالمية

٢٨٨. لئن أنجزت أشياء كثيرة خلال السنوات الأخيرة فيما يتعلق بعقد شراكات دولية ووضع عمل الأطفال على جدول أعمال التعليم للجميع وجداول أعمال أخرى، ما زالت توجد تحديات مهمة. وتبقى نقطة الضعف الأساسية في عدم القدرة على الإبقاء على "حركة" عالمية رفيعة المستوى يمكنها أن تدفع الحكومات على نحو أنشط على الوفاء بالتزاماتها، وهي رسالة رئيسية في هذا التقرير. ووفق تعابير المسيرة العالمية، يجب على الحكومات المصدقة أن تضمن "الوفاء بوعودها". ويتوقف ذلك على حشد الهيئات الفاعلة في المجتمع المدني في تحالفات فعالة. وأشار تقرير الحركة العالمية إلى ضرورة أن تتخلى منظمة العمل الدولية عن نهج "الوضع المعتاد" وأن تتحول إلى تعبئة مناصرين آخرين لهذه القضية[٣٢]. وقد يتضمن ذلك مواصلة الشركاء الاجتماعيين تشكيل تحالفات مع آخرين في المجتمع المدني، مثل المنظمات غير الحكومية ووسائط الإعلام. ومنذ عام ١٩٩٨، شكل الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة (المسمى الآن الاتحاد الدولي لنقابات العمال) والاتحاد الدولي للعاملين في التدريس بالفعل دعامتين نقابيتين مؤسستين للمسيرة العالمية ضد عمل الأطفال، التي يضم تحالفها العالمي مئات النقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية. والمطلوب تقديم دعم إضافي لتحرير القدرات الكامنة في الحركة العالمية بالاستناد إلى أهداف مشتركة متمثلة في العمل اللائق والقضاء على عمل الأطفال وتوفير التعليم للجميع تمشياً مع معايير منظمة العمل الدولية، ولتعزيز التعاون والانسجام فيما بين شتى عناصرها.

أي دور ريادي لمنظمة العمل الدولية؟

٢٨٩. تناولت الدراسة المتعلقة بالحركة العالمية مسألة الدور الريادي لمنظمة العمل الدولية. وخلصت إلى أن طبيعة الحركة العالمية تحول دون وجود رائد رسمي. وتؤدي منظمة العمل الدولية من خلال معاييرها، دوراً أساسياً في وضع الإطار السياسي الدولي، ودوراً في الدعوة إلى الالتقاء[٣٣].

٢٩٠. وتكمن الميزة النسبية لمنظمة العمل الدولية في قوة رسالتها ومعارفها وشراكاتها، لا سيما مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل. ولعل المجال الذي ينبغي أن تكثف فيه المنظمة جهودها هو أهم المجالات جميعها، ويتمثل في الريادة الفكرية ونطاق وتأثير جهود المنظمة الدعائية ومواصلة الشراكة الاجتماعية كسبيل لوضع السياسات وتنفيذها. وأفضل طريقة يمكن أن تجسد من خلالها منظمة العمل الدولية ريادتها لا تكون بحجم الموارد التي تستطيع تعبئتها لصالحها وإنما بقدرتها على التأثير في تخصيص قدر أكبر من الموارد على المستوى الوطني والدولي يمكن أن يكون لها تأثير بالغ على عمل الأطفال. ولا تكون بعدد مشاريعها وإنما بجودة رؤاها وقدرتها على نشر هذه الرؤى. وقد أشار إلى ذلك ألبرت توماس، أول مدير لمكتب العمل الدولي، فيما يتعلق بالحاجة إلى آلية تنسيق للممارسات الحسنة، قائلاً: "حتى إذا كان ينبغي ألا تكون منظمة العمل الدولية سوى دائرة للمعلومات العلمية رهن تصرف جميع أصحاب العمل والعمال، ... الذين يسعون إلى العدالة الاجتماعية التي تضمن السلام الدولي، وحتى وإن كان المكتب لا يسجل إلا التقدم المحرز في بلدان مختلفة دون

[٣١] انظر:
ILO–IOE: *UN reform and employers' organizations* (Geneva, 2010).

[٣٢] انظر: Fyfe, 2007, op. cit., p. 94.

[٣٣] المرجع ذاته، الصفحة ٨٨.

غير، فإن منظمة العمل الدولية تكون بذلك جزءاً قيّماً في آلية التطور الاجتماعي"[٣٤].

تصحيح المسار

٢٩١. تكمن إحدى الرسائل المهمة التي يتضمنها هذا التقرير في أن مواصلة العمل كالمعتاد لن يساعدنا على بلوغ هدفنا الطموح لعام ٢٠١٦. ويتعين على الحركة العالمية إدخال تغييرات جذرية على الخطوات التي تتخذها. والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، كما هو موضح في بيان رؤيته الخاصة لعام ٢٠٠٨، جزء لا يتجزأ من الحركة العالمية[٣٥]. أي أن البرنامج هو ثمرة الحركة، بل لعله الثمرة الأكثر تجسداً وإطلالة، وهو أيضاً عنصر فاعل فيها على مستويات عديدة.

٢٩٢. ولا بد أيضاً من أن تكون منظمة العمل الدولية والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، باعتباره ساعدها في التعاون التقني في مجال عمل الأطفال، جزءاً من هذا التغيير. وهذا بطبيعة الحال أمر يتمشى مع عملية إصلاح الأمم المتحدة. وإذ يكاد يمر عقدان على إنشاء البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال فإن من المهم تسليط الضوء على التحديات والفرص المستقبلية. وعلى الخصوص، كيف يمكن تكييف استراتيجية البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وتقويتها لتكون أداة أكثر فعالية في يد منظمة العمل الدولية والحركة العالمية الواسعة؟ وبالنظر إلى وضع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال كأكبر برنامج مخصص لعمل الأطفال في العالم، فإن مستقبله ينطوي على مصلحة وشاغل رئيسيين بالنسبة للحركة العالمية برمتها، ويمكن النظر إلى البرنامج في الواقع على أنه مصلحة عامة دولية.

٢٩٣. ولكي يستطيع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال التقدم كما فعل قرابة عشرين سنة في ظل ظروف سياسية عصيبة، فإن ذلك دلالة على أنه يقوم بلا شك بشيء صحيح. لكن هل يركز دائماً على الأمور المناسبة بالطريقة المناسبة؟ وهل هو في صيغته الحالية النموذج الأنسب للميزة النسبية الإجمالية لمنظمة العمل الدولية بتركيزها على ريادة المعرفة؟

٢٩٤. وينبغي ألا يحيد التمويل القائم على المشاريع، نظراً لحيويته، عن السلاسة الاستراتيجية واتساق السياسات وتطبيقها على المستويين الوطني والعالمي. وينبغي ألا يوجد الواحد على حساب الآخر. وتمثل المشاريع، وبخاصة المشاريع ذات التدخل المباشر وتقديم الخدمات للأطفال غالباً عن طريق برامج العمل التي تنفذها منظمات غير حكومية مرتبطة بجبهات مانحة، أحد أساليب تقديم عناصر البرنامج الأعم، لكن من المهم ألا تشجع الرؤية الضيقة أي عدم رؤية "غابة" الاقتصاد السياسي من أجل "أشجار" مشروع عمل الأطفال، أو ما سُمّي "التناقض الجزئي - الكلي"[٣٦]. علاوة على ذلك، يمكن لتركيز ضيق لأحد المشاريع أن يعكس ويعزز نهجاً "مباشراً" إزاء عمل الأطفال عندما يكمن الحل، كما تقر بذلك معايير منظمة العمل الدولية والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، في تغيير اقتصادي واجتماعي وسياسي رئيسي ونهج سياسي متكامل لا بد لمخصصات الميزانية الوطنية من أن تضطلع فيه بدور رئيسي. ولقد استخدمت مشاريع، مثل "مشاريع نموذجية"، بشكل فعال كأدوات تعليمية، وهي وسيلة لازمة لاتخاذ إجراءات عاجلة وإيجاد نهُج فعالة لكن مشاريع عمل الأطفال وحدها لن تضع حدّا لعمل الأطفال. وتمثل خبرة البرنامج الدولي الواسعة التي تمتد إلى قرابة ٢٠ سنة مصدراً عالمياً للحركة العالمية. وينبغي إدراج الدروس المستخلصة في الاستراتيجيات الواسعة الضرورية التي سيكون لها تأثير مطرد على مشكلة عمل الأطفال.

٢٩٥. وتكمن الميزة النسبية لمنظمة العمل الدولية في المعارف والسياسات والمجالات المعيارية وضم شمل الهيئات المكونة الثلاثية والهيئات الفاعلة الأساسية الأخرى من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة. ويتمثل التحدي في ضمان اتساق وتأثير البرنامج عندما يُمنح معظم التمويل لمشاريع الخدمات المباشرة. وعلى سبيل المثال، لطالما أقر البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال بأن غياب التمويل الرئيسي حدّ من قدراته على توسيع نطاق برامجه لتشمل معظم المناطق والقطاعات الاقتصادية وأسوأ أشكال عمل الأطفال المنسية. إضافة إلى ذلك، تعني تكاليف المعاملات المترتبة عن إدارة المشروع أن الوقت ضيق لاغتنام الفرص المتاحة والحفاظ على نظرة استراتيجية عامة. وتنطوي فرص التأثير في صياغة السياسات العالمية، كما هو الحال منذ عهد أقرب مع عملية متابعة اجتماع مجموعة العشرين، على إمكانات هائلة ينبغي استغلالها.

شركاء مهمون: العمل مع اليونيسيف ومنظمات غير حكومية

٢٩٦. لا بد من التفكير في العمل بشكل منتظم مع منظمات غير حكومية دولية وفروعها الوطنية كجزء من الجهود الواسعة لبناء التحالفات. ويمكن دعم ذلك من خلال تحالفات قائمة التأمت مؤخراً بشأن مسائل منها مثلاً العمل المنزلي للأطفال والاتجار والهجرة والنزاعات المسلحة.

٢٩٧. ومن شأن شراكة قوية مع اليونيسيف على الصعيد الدولي، طالب بها أيضاً التقرير الأخير، أن تساعد بدورها في تنفيذ خطة العمل العالمية وتيسير العمل على الصعيد القطري من خلال "أمم متحدة واحدة". وتستطيع اليونيسيف أن تكون حليفاً رئيسياً في التوعية كما قد يظهر من الدعم المقدم بالفعل إلى أنشطة اليوم العالمي. كما أن من شأن آلية

[٣٤] انظر:
A. Thomas: "The International Labour Organisation: Its Original development and future", in *The International Labour Review* (Geneva, ILO, Jan. 1921) Vol. I, No. 1, p. 21.
شددت حكومة ألمانيا، المانح الأول للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، بشكل خاص على تقاسم المعارف.

[٣٥] البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، ٢٠٠٨، مرجع سابق، الصفحتان ١٧-١٨.

[٣٦] انظر:
D. Moyo: *Dead aid: How aid is not working and how there is another way for Africa* (London, Penguin Books, 2009), p. 44.

عالمية للحفاظ على حوار منتظم أن تدعم التعاون القطري. ولضمان الشراكة مع اليونيسيف على الصعيد المحلي أيضاً، سيكون من المهم إدراج الاتفاقات الدولية في العمل اليومي للمكاتب الوطنية.

إمكانات مجموعة دول "بريك" (BRIC) كدول مناصرة لقضية عمل الأطفال

٢٩٨. بدأ التعاون بين بلدان الجنوب بالتركيز على تشجيع التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر، ويشمل الآن المساعدة الإنمائية. وتتألف المجموعة من البرازيل وروسيا والهند والصين (مجموعة بريك)، وقد عقدت اجتماعها الرسمي الأول في حزيران/ يونيه ٢٠٠٩. وتنتج هذه المجموعة حوالي ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي وتمتلك ٤٠ في المائة من مجموع احتياطيات الذهب والعملة الصعبة. وقد وُضع مصطلح "مجموعة بريك" لأول مرة في عام ٢٠٠١، لوصف البلدان الأربعة التي من المتوقع أن تتجاوز اقتصاداتها أكبر اقتصادات اليوم بحلول عام ٢٠٥٠. وقد يضاف إلى هذه المجموعة المكسيك وإندونيسيا وتركيا، لتشكل "البلدان السبعة الناشئة" (E7). ويسعى تحالف مجموعة بريك إلى تحويل هذه القوة الاقتصادية إلى نفوذ سياسي على الصعيد العالمي، بما في ذلك داخل المؤسسات المالية الدولية. وقد أصبحت البرازيل والصين بالفعل دولاً مانحة، وهي بصدد تغيير طريقة تعامل العالم مع المساعدة الإنمائية. وتوجد فرص للعمل مع البرازيل والهند والصين (مجموعة دول بيك BIC) كدول مناصرة لقضية عمل الأطفال، ولا سيما فيما يتعلق ببرنامج "التركيز على أفريقيا"، كجزء من الالتزام بهدف عام ٢٠١٦ وتمشياً مع المادة ٨ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢.

التوعية

٢٩٩. ينظر إلى التواصل والتوعية كقدرات أساسية تتحلى بها منظمة العمل الدولية في المستقبل عند ترويج جدول عملها. غير أن زيادة إطلالة منظمة العمل الدولية ما فتئت تمثل تحدياً. وقد ساعدت التوعية على مستوى عالٍ في وضع مسألة عمل الأطفال في صميم برنامج توفير التعليم للجميع وجداول أعمال أخرى متعلقة ببعض أبعاد أسوأ أشكال عمل الأطفال مثل الاتجار والأطفال في النزاعات المسلحة. غير أن المؤسسات المالية الدولية والدعاة الإنمائيين الرئيسيين في العالم، مثل جيفري ساكس وآمارتيا سان وجوزيف ستيغليتز، كانوا في الغالب يولون أهمية قليلة إلى مسألة عمل الأطفال في تحاليلهم المتعلقة بالتنمية والعولمة. ولا بد من مضاعفة جهود التوعية التي ينبغي أن تكون أكثر طموحاً - وهذه إحدى الرسائل الرئيسية في هذا التقرير. ولم يكن لدراسة تكلفة ومنافع إنهاء عمل الأطفال، التي أصدرتها منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٤، التأثير المتوخى فعلاً. ولا بد من التركيز على هذا العمل المتعلق بالتكاليف والمنافع في سياق متابعة مجموعة العشرين، التي تتيح فرصاً جديدة لوضع أدوات مالية ابتكارية. وينبغي التركيز بشكل كبير على إقامة الصلة بين القضاء على عمل الأطفال وقيمة التعليم.

٣٠٠. ويمكن تحقيق الشيء الكثير من شعار اليوم العالمي إذا ما "ارتقي به إلى المستوى التالي، أي" حملة مباشرة على شبكة الإنترنت. وسيتمثل الهدف في إنشاء "شراكة يوم عالمي" كتحالف حر من خلال حملة ترويج قوية على شبكة الإنترنت. وقد يتطلب ذلك المزيد من الاستثمار والتخطيط المنهجي لإقامة شبكة وقاعدة بيانات مع شركاء رئيسيين مثل شبكات الاتحاد الدولي لنقابات العمال والمنظمة الدولية لأصحاب العمل. وقد يفضي وضع مبادئ توجيهية بسيطة بشأن طريقة الانخراط إلى تحسين مشاركة الشركاء الاجتماعيين. كما يتيح اليوم العالمي فرصة سانحة لعقد شراكة مع منظمات غير حكومية دولية ووطنية ومع أسرة الأمم المتحدة. وهذا يعني إيلاء تركيز أكبر على صعيد البلد، وثمة فرصة خاصة لتوسيع نطاق أنشطة اليوم العالمي في بلدان صناعية، لا بد من استكشافها مع الشركاء الاجتماعيين.

٣٠١. وتمثل المعلومات على شبكة الإنترنت جزءاً لا يتجزأ من أي استراتيجية تواصل حديثة. وقد استثمر البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في هذا المجال بإنشاء موقع إلكتروني عام ومواقع أخرى متخصصة مثل برنامج المعلومات الإحصائية والرصد بشأن عمل الأطفال. وقد استخدمت هذه المواقع لنشر رسالة اليوم العالمي مثلاً. ويرتبط ذلك أيضاً باستراتيجية إنشاء شبكات "مجتمع ممارسات" بشأن مسائل من قبيل السلامة والصحة المهنيتين وعمل الأطفال وعمالة الشباب والاتجار. وبالتالي فإن زيادة حجم التواصل والتوعية يعني أكثر فأكثر اللجوء إلى شبكة الإنترنت.

ثغرات المعارف واستراتيجيتها

ثغرات المعارف

٣٠٢. لا يمكننا تجاهل الماضي عند سعينا إلى تخطيط المستقبل. فإن فهمنا التاريخي للعلاقة السببية بين عمل الأطفال والقضاء عليه فهم عميق، من جهة. وتختلف حملة مكافحة عمل الأطفال عن الاستجابة العالمية لمواجهة فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والتي تبلغ بالكاد عشرين عاماً. وتعود التجربة الوطنية في التصدي لعمل الأطفال على الأقل إلى ثلاثينات القرن التاسع عشر. وتعود الاستجابة على الصعيد الدولي إلى عام ١٩١٩، إن لم يكن إلى ما قبل ذلك، لأن مكافحة عمل الأطفال هي من أهم دوافع إنشاء منظمة العمل الدولية. وبعبارات أوضح، إننا نعرف ما يتعين القيام به في مجال عمل الأطفال. لكن المشكلة في التفاصيل.

٣٠٣. وثمة فوارق عندما يتعلق الأمر ببلدان محددة وأشكال معينة من عمل الأطفال. علاوة على ذلك، لا تتيح أية دروس مستخلصة من الماضي خطة عمل دقيقة بشأن أي بلد بعينه. وإلى جانب ذلك، تتمثل إحدى الرسائل الجوهرية في هذا التقرير في أهمية "سياسات القضاء على عمل الأطفال"، أي بعبارة أخرى كيفية تذليل العقبات الماثلة أمام إصلاح السياسات والميزانيات من خلال بناء التحالفات وبخاصة داخل المجتمع المدني. وتحاليل البرازيل (والمكسيك) الرامية إلى المساعدة على فهم "القفزات إلى

الأمام" فيما سبق، مهمة هنا في تحديد الدروس بشأن كيفية توسيع نطاق التدخلات الرئيسية. وبالمثل، يمكن للدعم المقدم إلى البلدان والشركاء الوطنيين من أجل إجراء تقييمات أفضل لتأثير المبادرات الوطنية، أن يبين على وجه الاحتمال كيفية تحقيق نتائج وطنية من خلال تدخلات وسياسات محددة ومشاريع دعم من منظمة العمل الدولية. ولقد شكل هذا الأمر ثغرة كبيرة في الماضي لكن يجري سدها اليوم من خلال زيادة تطوير وتنفيذ إطار البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، المعني بتقييم التأثير والذي يوفر للبلدان أدوات إجراء عمليات التقييم هذه. والدراسات المتعلقة بالاستدامة والتي تستعرض على نحو استرجاعي النتائج الوطنية العامة وطويلة الأمد وتربطها بتدخلات سياسية وبرنامجية، بما فيها تلك التي تدعمها منظمة العمل الدولية/ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، هي الأخرى قيد التخطيط.

٣٠٤. ويقتضي العمل مواصلة الاعتماد على منهجيات تكشف بشكل أحسن بعض أسوأ أشكال عمل الأطفال المستترة، مثل العمل الجبري. وقد طُلب هذا الأمر في القرار بشأن إحصاءات عمل الأطفال، الذي اعتمده المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨. وطلب القرار من منظمة العمل الدولية وشركائها اتخاذ إجراءات إضافية من أجل وضع منهجيات إحصائية مناسبة للحصول على تقديرات موثوق بها للأطفال في أسوأ أشكال عمل الأطفال، غير العمل الخطر، والفئات الخاصة مثل العمال الأطفال الذين يعيشون لوحدهم في الشوارع[٣٧].

استراتيجية المعارف

٣٠٥. أصبحت إدارة المعارف شاغلاً أساسياً داخل منظومة الأمم المتحدة، وهي تغطي الطيف الكامل الممتد من توليد المعارف وحتى جمعها والتقاطها وتخزينها وتدوينها ونقلها ونشرها. وترمي منظمة العمل الدولية إلى الحفاظ على مكانتها وتحسينها بوصفها مؤسسة معارفية رائدة في عالم العمل، كما ترمي إلى التأثير في النقاشات السياسية العالمية والوطنية. وقد وضع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، من جهته، الريادة الفكرية في صلب رؤيته المستقبلية.

٣٠٦. وكما أشير إليه في الجزء الثاني، تحققت إنجازات مهمة فيما يتعلق بتوليد المنتجات المعارفية ونشرها، وبخاصة الموارد الموجهة إلى صناع السياسات والأخصائيين. غير أنه لا يزال يتعين إنجاز المزيد من أجل بلوغ استراتيجية معارفية تامة الوضوح والتكامل تتيح للناس المعارف التي يحتاجونها كجزء من الحركة العالمية الواسعة لمكافحة عمل الأطفال. والرصيد الثري من التقييمات والوثائق المنهجية المتعلقة بالعبر المستخلصة والممارسات الحسنة الممكنة، الذي يملكه على سبيل المثال البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، قد يكون ذا قيمة كبيرة عند قيام المنظمة باستخدامه بصورة منهجية مستقبلاً عندما يصبح النظام الإلكتروني لإدارة التقييم في المنظمة مشتغلاً كلياً. وسيشمل ذلك تشجيع استراتيجية خاصة بالحركة العالمية ينصت في إطارها البرنامج أيضاً إلى جهات أخرى ويتعلم منها من خلال شراكات وفرص لتقاسم المعارف تتيحها مجتمعات الممارسات الناشئة. ويستبق هذا التركيز على الريادة المعارفية أيضاً إعادة تقويم مستقبلي للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال إذ يسير شيئاً فشيئاً نحو أداء دور حفّاز بقدر أكبر يتمثل في منح الإمكانيات إلى الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وجهات أخرى في الحركة العالمية، من خلال معارفها وليس بمجرد ما هو متاح لها من أموال.

قياس الجهود الوطنية والتقدم المحرز

٣٠٧. وتكمن إحدى أدوات المعرفة والتوعية التي قد ينبغي النظر فيها، في مفهوم *أداة مؤشر عمل الأطفال*، وهي تقيّم البلدان من حيث انتشار عمل الأطفال واستجاباتها لمواجهته. وقد تشكل هذه الأداة عنصراً مهماً في التقارير العالمية المستقبلية المتعلقة بعمل الأطفال.

٣٠٨. وقد يكون مؤشر بشأن التقدم الذي تحرزه البلدان فيما يتعلق بعمل الأطفال، متماشياً مع إطار العمل الذي وضعه اجتماع الخبراء الثلاثي بشأن قياس العمل اللائق، المعقود في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٨[٣٨]. ويجمع إطار العمل بين مؤشرات إحصائية تقليدية بشأن العمل اللائق ووصف منهجي للمعلومات المتعلقة بحقوق العمل والإطار القانوني للعمل اللائق. غير أن الخبراء ذكروا أنه ينبغي تكملة ذلك بمؤشرات رقمية بشأن التقدم المحرز فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية الأربعة والحقوق في العمل. وناقش مجلس الإدارة الاقتراح المقدم من اجتماع الخبراء الثلاثي في مناسبتين وأيد عمل المكتب في المستقبل[٣٩]. وقد تحقق بالفعل تقدم كبير في عملية وضع مؤشر رقمي بشأن التقدم المحرز في الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، وقد توضع قريباً مؤشرات خاصة بعمل الأطفال، ناهيك بمؤشرات بشأن العمل الجبري وتكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الاستخدام.

٣٠٩. وحصلت منظمة العمل الدولية على البيانات الإحصائية من برنامج المعلومات الإحصائية والرصد بشأن عمل الأطفال وعلى البيانات النوعية من التقدم الذي بلّغت عنه لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات والبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، للبدء في إنشاء منهجي لهذه الأداة. والواقع أن الجهود الأخيرة للبرنامج

[٣٧] مكتب العمل الدولي: المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل، ٢٠٠٩، مرجع سابق.

[٣٨] انظر:
ILO: *Measurement of decent work*, Discussion paper for the Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work
(Geneva, Aug. 2008) and ILO: Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work: Chairperson's report (Geneva, Oct. 2008), both available at http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/lang--en/index.htm.

[٣٩] انظر الوثيقة: GB.303/19/3، تقرير المدير العام: التقرير التكميلي الثالث، اجتماع الخبراء الثلاثي بشأن قياس العمل اللائق، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨، والوثيقة GB.306/17/5، تقرير المدير العام: التقرير التكميلي الخامس، قياس العمل اللائق، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩.

الدولي للقضاء على عمل الأطفال، الرامية إلى إنشاء أداة قطرية لتقييم التمويل، تسرّع بالفعل هذا العمل. وسيكون وضع مؤشر للبرامج القطرية للعمل اللائق، يشمل عمل الأطفال، نقطة انطلاق طبيعية أخرى.

٣١٠. وكأداة لتشجيع المزيد من النقاش بشأن هذه المسألة، تستعرض أدناه مجموعة خيارات ممكنة لمعايير مؤشر رقمي بشأن التقدم المحرز في مجال عمل الأطفال. وعلى غرار مؤشرات باقي المبادئ الأساسية والحقوق في العمل، سيكون من الجوهري وضع مؤشر موثوق به وقابل للاستنساخ يتماشى كلياً مع نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية. ويمكن تحديد المؤشرات المحتملة المستندة إلى الاتفاقيتين رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢ لتجميع البلدان حسب استجابتها إلى مشكلة عمل الأطفال، وعلى النحو التالي:

- انتشار عمل الأطفال حسب قياس الدراسات الاستقصائية الوطنية.
- التصديق على الاتفاقيات الرئيسية مثل اتفاقيات منظمة العمل الدولية رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢ ورقم ١٤٤ واتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل ونتائج التقارير.
- المعارف المتعلقة بعمل الأطفال من خلال عدد من الدراسات الاستقصائية الوطنية المخصصة والتقييمات السريعة والاستقصاءات الأساسية وما إلى ذلك من النتائج المتعلقة بالانتشار والاتجاهات.
- مؤشرات نوعية (الحقوق في العمل والإطار القانوني) لقياس التقدم نحو القضاء على عمل الأطفال انطلاقاً من صيغة مؤشرات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمل اللائق.
- الانفتاح على نشاط الأمم المتحدة القطري على الصعيد المحلي أو شبه المحلي أو على صعيد القطاع أو الهيئات المكونة.
- سياسات عمل الأطفال المترجمة إلى تشريعات وخطط عمل وطنية ومخصصات في الميزانية وقوائم الأعمال الخطرة.
- إدماج عمل الأطفال من خلال خطط إنمائية وطنية وأوراق استراتيجيات الحد من الفقر وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والبرامج القطرية للعمل اللائق.
- قدرات الشركاء الاجتماعيين والتزامهم كجزء من الاستجابة إلى عمل الأطفال من خلال آليات الحوار الاجتماعي، كاللجان التوجيهية الوطنية، ومدى الاندماج في السياسات والهياكل والبرامج، وتوسيع أنشطتهم وقدراتهم التمثيلية في الاقتصاد غير المنظم.
- بيئة تمكينية تدعم القضاء على عمل الأطفال، الذي يمكن تقييمه من خلال مؤشرات الاستقرار السياسي والإدارة السديدة ومؤشرات التنمية المتعلقة بالتعليم للجميع والتنمية البشرية ونوع الجنس.

توقعات التصديق

٣١١. كما رأينا في الجزء الأول من التقرير، تبعث الأرقام المطلقة المتعلقة بالتصديق على معايير منظمة العمل الدولية بشأن عمل الأطفال، وبخاصة فيما يتعلق بالاتفاقية رقم ١٨٢، على الإعجاب، غير أنها تحجب ثغرات نوعية عميقة. ولا يستوجب هذا الأمر بالضرورة تنظيم حملة وإنما على الأقل وضع استراتيجية. وكما رأينا في الجزء الأول من التقرير، هناك ١٢ بلداً متأخراً عن الركب فيما يخص الاتفاقية رقم ١٨٢. وفيما يتعلق بالاتفاقية رقم ١٣٨، تشكل أستراليا وإيران وبنغلاديش وكندا والمكسيك والمملكة العربية السعودية ونيوزيلندا والهند والولايات المتحدة، مجموعة مهمة. ومن شأن توقعات التصديق الإيجابية، وبخاصة من جانب بلدان رئيسية مثل الهند والولايات المتحدة، أن تدعم بشكل كبير جهود التوعية العالمية.

استراتيجيات إقليمية

٣١٢. ما زالت جهود منظمة العمل الدولية بشأن عمل الأطفال تركز كثيراً على أمريكا اللاتينية. وتوجد مبررات لذلك، بما فيها قدرات إنجاز أنشطة عملية بسرعة ونجاح. غير أن أفريقيا تبقى الإقليم الذي تحقق فيه أقل قدر من التقدم فيما يتعلق بهدف توفير التعليم للجميع والعديد من الأهداف الإنمائية للألفية؟ وما الذي لم يُفعل بعدُ مثلاً لتشجيع حركة في عموم أفريقيا ضد عمل الأطفال؟ وإلى أي حد استغلت الفرص واحترمت وعود المساعدة الدولية المقدمة خلال اجتماع قمة مجموعة الثمانية في عام ٢٠٠٥؟ وفي الوقت ذاته، تضم منطقة جنوب آسيا أكبر أعداد العمال الأطفال، وأبدت بعض الحكومات التزاماً سياسياً ضعيفاً إزاء هدف توفير التعليم للجميع والتصديق على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢. وتحتاج منطقة الدول العربية أيضاً إلى تركيز خاص، وينبغي كذلك النظر في الوضع في منطقتي شرق آسيا ووسطها. وأخيراً، ورغم أن أمريكا اللاتينية حققت الشيء الكثير إجمالاً، وحددت (على غرار أفريقيا) عام ٢٠١٥ لتحقيق هدفها، فالتقدم في المنطقة غير منتظم، إذ تسجل بعض البلدان معدلات لانتشار عمل الأطفال تساوي، أو تفوق، تلك التي تسجلها بلدان عديدة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.

٣١٣. ويدعو هذا التقرير إلى تركيز استراتيجي أوسع بكثير على جنوب آسيا (بالإضافة إلى أفريقيا) لكنه يشدد أيضاً على أهمية اعتماد نهج إقليمي فرعي - ونهج شبه وطني في حالة البلدان الكبيرة جداً، مثل الهند - لوجود اختلافات كبرى بين المناطق فيما يتعلق بالمشاكل والفرص والتقدم المحرز. وتستعرض أدناه أولويات عمل إقليمية رئيسية دون عرض مستفيض إقليم بإقليم.

الوفاء بالالتزامات إزاء أفريقيا

٣١٤. خلال السنوات الأربع الأخيرة حققت اقتصادات أفريقية عديدة معدلات نمو سنوي تقارب ٥ في المائة. وتحققت إنجازات كبيرة في التعليم، ولا سيما إلغاء رسوم التعليم الابتدائي في بعض البلدان، مما أدّى إلى زيادة كبيرة في مستوى التسجيل. وعلى سبيل المثال، ساهمت شراكة قوية بين الحكومة والمانحين والمجتمع المدني في جمهورية تنزانيا المتحدة في سرعة تحسين الوصول إلى التعليم الابتدائي وإتمامه. وفي عام ٢٠٠١، ألغت الحكومة رسوم التعليم الابتدائي وأطلقت برنامجاً لتحسين الوصول إلى

التعليم الابتدائي ونوعيته. وفي أعقاب ذلك، تراجع بشكل كبير ما بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٦ عدد الأطفال غير الملتحقين بالتعليم الابتدائي من ٣ ملايين طفل إلى أقل من ١٥٠٠٠٠ طفل[٤٠]. وخفضت كينيا، ما بين عام ٢٠٠١، ونهاية عام ٢٠٠٦، معدل تفشي فيروس نقص المناعة البشرية فيها بأكثر من النصف. وطرأت تغييرات جذرية على المشهد السياسي بحيث أن أكثر من نصف بلدان الإقليم ينظم انتخابات ديمقراطية. غير أن المشهد العام يظل يشكل تحدياً. والإقليم يضم نصف فقراء العالم ومستويات الفقر في تزايد، مما يبقي العديد من البلدان على فقرها كما كانت منذ أربعين عاماً[٤١]. وتمثل أحد العوائق الرئيسية أمام التقدم في أفريقيا في النزاعات المستمرة التي يشهدها عدد كبير من البلدان، بما فيها بعض الدول الكبيرة مثل السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية. وكما أشير إليه في مكان آخر من التقرير، ما فتئ المجتمع الدولي يقر بتأثير النزاعات المسلحة كعائق رئيسي أمام التنمية وبخاصة في أفريقيا.

٣١٥. غير أن الظروف ليست ملائمة لطلب تقديم المزيد من الدعم. فالأزمة العالمية الأسوأ منذ الثلاثينات دفعت الأفراد والمنظمات والحكومات إلى تقليص تقدماتهم. ويمكن أن يضاف إلى فتور المانحين تزايد الشك العام في البلدان المانحة حول فعالية جهود المساعدة السابقة في أفريقيا. وعُزي ذلك جزئياً إلى الانتقادات التي وجهها مؤخراً خبراء اقتصاديون، مثل بول كولييه وبيل إسترلي وعالم الاقتصاد الزامبي دامبيزا مويو، إلى المساعدة المقدمة إلى إفريقيا. وأشار عالم الاقتصاد دامبيز مويو على الخصوص إلى أن أفريقيا استلمت منذ أربعينات القرن العشرين حوالي ألف مليار دولار أمريكي (وهو مبلغ يفوق بكثير خطة مارشال الخاصة بأوروبا لفترة ما بعد الحرب) لكنها لم تحقق شيئاً يذكر[٤٢]. علاوة على ذلك، أصبحت المساعدة نفسها مشكلة بالنسبة إلى ما كان يفترض أن تحله، مخلفة تواكلاً يعيق التغيير الضروري واعتماد نماذج بديلة لتمويل التنمية.

٣١٦. وتزامن صدور التقرير العالمي لعام ٢٠٠٦ مع النداء الدولي إلى تقديم "دفعة كبيرة" إلى أفريقيا، الذي بلغ ذروته في مؤتمر قمة مجموعة الثمانية المعقود في تموز/يوليه ٢٠٠٥ في غلينغلز. وكان ذلك جزءاً أيضاً من حركة عالمية من أجل *طي صفحة الفقر*. وتلقت أفريقيا وعوداً بمضاعفة المساعدة المقدمة إليها بحلول عام ٢٠١٠. ولكن منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى لا تحتاج إلى وعود جديدة، بل ما تحتاجه هو التزام بتقديم ١٤ مليار دولار أمريكي إضافي بحلول عام ٢٠١٠ للوفاء بالوعود القديمة. وكما رأينا في الجزء الثاني، لم تحترم التزامات المساعدة هذه من قبل جل البلدان الغنية في مجموعة الثمانية. وقد عولج هذا الأمر في اجتماع مجموعة الثمانية في عام ٢٠٠٩ من خلال دعم الزراعة الأفريقية.

٣١٧. وأياً كانت صورة النقاشات المتعلقة بفعالية المساعدة فإن الوقائع المتعلقة بتأثير المساعدة الإنمائية الرسمية في أفريقيا تعطي صورة أخرى. ففي جمهورية تنزانيا المتحدة مثلاً، ساهمت المساعدة الرسمية على إلحاق ٣ ملايين طفل بالمدرسة. لكن المسألة لا تكمن في حجم المساعدة وإنما في نوعيتها، وكيفية استجابة الحكومات ومساءلتها من قبل المجتمع المدني. وقدرت منظمة العمل الدولية في دراسة بشأن تكاليف ومنافع القضاء على عمل الأطفال، القيمة الحالية لتكاليف القضاء على عمل الأطفال في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بحوالي ١٤٠ مليار دولار أمريكي، قد يُخصّص ١٠٧ مليار منها لتكاليف إمدادات التعليم الخاصة بالمعلمين والمدارس الجديدة واللوازم وما إلى ذلك. إلا أن مجموع المنافع، البالغ ٧٣٤ مليار دولار أمريكي، يمثل ٥,٢ أضعاف التكاليف، وهو ما يجعل منه أكبر استثمار خلال عشرين سنة في مستقبل أفريقيا[٤٣]. ويمكن للعالم القيام بذلك.

٣١٨. وإضافة إلى ذلك، يجب أن توضع المساعدة الخارجية في سياق مناسب من خلال الاعتراف بأدوات أخرى أكثر أهمية ربما بالنسبة للتنمية الأفريقية، ولا سيما التجارة والاستثمار الخاص وإمكانات تنمية الأعمال. وربما تتزايد أهمية الاقتصادات الناشئة كشركاء في تنمية أفريقيا. وبرزت الصين كأكبر شريك تجاري مع أفريقيا، لكن الهند وتركيا تسيران، في جملة بلدان أخرى، على خطاها. وقد حضر الاجتماع الصيني الإفريقي الأول المعقود في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٦ أكثر من ٤٠ قائداً إفريقياً. وفي نيسان/ أبريل ٢٠٠٨ أطلقت الهند منتداها الخاص الهند - إفريقيا. وفي أيار/ مايو ٢٠٠٨، وقعت تركيا اتفاقيات تجارية ثنائية مع ٣٥ بلداً أفريقياً. وكما سيناقش لاحقاً في هذا التقرير، يمكن استغلال هذه الروابط الاقتصادية والسياسية المتزايدة في دعم جهود القضاء على عمل الأطفال في أفريقيا.

إجراءات منظمة العمل الدولية

٣١٩. عالجت منظمة العمل الدولية لأول مرة مشكلة عمل الأطفال ككل في أفريقيا منذ عشرين عاماً في أول حلقة عمل ثلاثية إقليمية[٤٤]. واعتبرت أفريقيا حينها، كما هو الحال اليوم، على أنها الإقليم الذي تمثل فيه المشكلة خطراً خاصاً بسبب تفشيها الكبير. واختُتمت حلقة العمل بتقديم مقترحات بشأن برامج عمل وطنية، اتخذ العديد منها شكل دراسات. وذكرت ملاحظات مهمة خلال حلقة العمل هذه، من بينها الدور الخاص للتعليم المجاني والإلزامي والحاجة إلى تحفيز الحكومة والرأي العام لمعالجة هذه المشكلة. وكانت مسألة عمل الأطفال في بعض الأحيان مثار جدل مع وسائط الإعلام التي تتردد في تناولها بسبب الرقابة الحكومية.

٣٢٠. وبدأ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال منذ عام ٢٠٠٧ في وضع ورقة استراتيجية إقليمية خاصة بأفريقيا كجزء من برنامج "التركيز على أفريقيا". وفي

[٤٠] انظر:
UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2009, op. cit., p. 63.

[٤١] انظر: Moyo, op. cit., p. 5.

[٤٢] المرجع نفسه.

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

[٤٤] مكتب العمل الدولي: تقرير ورشة العمل الثلاثية الإقليمية الأفريقية بشأن تدابير مكافحة عمل الأطفال، المعقودة في القاهرة، ١٠-١٤ أيلول/سبتمبر ١٩٨٩ (جنيف ١٩٨٩).

نيسان/ أبريل ٢٠٠٧، قدمت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في أفريقيا هدف القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٥ لمطابقته مع الأهداف الإنمائية للألفية. واعتبرت ورقة الاستراتيجية ذلك مقترحاً قابلاً للتحقيق بما أن المعارف والأدوات اللازمة كانت متاحة بشكل كبير، وكان هناك تعهّد بتقديم جل الموارد الضرورية خلال منتدى التعليم العالمي المعقود في دكار في عام ٢٠٠٠. وتكمن المشكلة كالعادة في الإرادة السياسية للوفاء بهذه الالتزامات.

٣٢١. وتناشد خطة العمل الإقليمية للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال الخاصة بأفريقيا وضع نهج أكثر تركيزاً باستخدام الدعائم الثلاث لخطة العمل العالمية. ومن بين أهم مكونات الاستراتيجية المقترحة توسيع نطاق تغطية منظمة العمل الدولية/ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في الإقليم، وبخاصة المساعدة في صياغة برامج عمل وطنية وتنفيذها، إلى جانب الدعم التقني المقدم في مجالات أخرى مثل برامج التحويلات النقدية المشروطة والإصلاح القانوني والصلات مع سياسات عمالة الشباب. ولا بد أيضاً من تطوير معارف وأدوات وقدرات، وبخاصة تحسين قدرات مؤسسات البحوث الإنمائية الأفريقية. وتظل مسألة حشد الموارد جوهرية وتتطلب جهوداً من أجل زيادة الموارد المحلية التي تتيحها مصادر عامة وخاصة. ولا بد من بذل الجهود للنهوض بحركة واسعة النطاق ضد عمل الأطفال في أفريقيا، يمكنها دعم الالتزام السياسي. ويمكن الاستعانة هنا بفريق استشاري بارز. ويتمثل أحد العناصر الرئيسية في خطة العمل في إقامة صلات إضافية مع شركاء أفريقيين مهمين مثل الاتحاد الإفريقي والهيئات الإقليمية الفرعية. وأخيراً، يتعين زيادة إدماج مسألة عمل الأطفال في البرامج القطرية للعمل اللائق حيثما تكون الصلة مع عمالة الشباب جوهرية.

٣٢٢. ويمكن التفكير أيضاً في عقد مؤتمر سياسي رفيع المستوى في أفريقيا كوسيلة لوضع مشكلة عمل الأطفال في جدول الأعمال السياسي. وينبغي أن تكون متابعة اجتماع مجموعة الثمانية، المعقود في عام ٢٠٠٩، وتركيزه على التنمية الزراعية في أفريقيا جزءاً مهماً من ذلك. وسيقدم له المؤتمر العالمي لعام ٢٠١٠ في لاهاي الزخم اللازم.

جنوب آسيا: عدد كبير من الأطفال في عمل الأطفال

٣٢٣. ينبغي الفوز في معركة مكافحة عمل الأطفال في جنوب أفريقيا. والأرقام تغني عن التعليق. فالهند تضم ٤٤٥ مليون طفل وبنغلاديش ٦٤ مليون طفل وباكستان ٧٠ مليون طفل مقابل ٣٤٨ مليون طفل في الصين على سبيل المثال[٤٥]. وحسب الأعداد المطلقة، تمتلك الهند وباكستان إلى حد بعيد أكبر عدد من الأطفال غير المسجلين في المدرسة في العالم[٤٦]. وتقدم المنطقة أيضاً تناقضاً صارخاً في الالتزام السياسي إزاء توفير التعليم للجميع والحد من الفقر. ففي الوقت الذي انتشلت فيه الصين منذ عام ١٩٧٩ أكبر عدد من السكان من الفقر مقارنة ببلدان أخرى ووضعت معظم أطفالها في التعليم الأساسي، ثبت في الغالب صعوبة تحقيق هذا الهدف في جنوب آسيا. وكما أشير إليه في الجزء الثاني من هذا التقرير، كان عام ١٩٦٠ أول موعد حُدّد لتحقيق هدف التعليم للجميع، المنصوص عليه في الدستور الهندي. فكيف يمكن تفسير هذا التأخير؟

٣٢٤. ولا شك في أن الهند أكثر البلدان التي واجهتها التحديات العظمى. وكما أشير إليه في الجزء الثاني، يوجد السواد الأعظم من السكان العاملين في الاقتصاد غير المنظم في الأرياف. ومن بين عمال الهند في الاقتصاد غير المنظم والبالغ عددهم ٣٧٠ مليون عامل، يوجد ٢٣٦ مليون عامل منهم في الزراعة. وتفيد البيانات الرسمية أن زهاء ٢٥ في المائة من سكان الأرياف يعيشون تحت خط الفقر. وحسب تعاريف البنك الدولي لمفهوم الفقر، يعيش أكثر من ٧٥ في المائة مجموع من سكان الهند على وجه الاحتمال تحت خط الفقر. ونتيجة لذلك توجد مشكلة عويصة من المديونية في الأرياف تمس ٨٢ في المائة من المزارعين في أندرا براديش وزهاء ٥٠ في المائة من المزارعين على الصعيد الوطني. وربع الرجال تقريباً، ونصف النساء تقريباً، هم من الأميين. ويفتقد حوالي ٢٨ في المائة من القرى إلى مرافق التعليم الابتدائي[٤٧].

٣٢٥. وعلى هذا الأساس، دار نقاش حاد على مدى سنوات حول اتجاهات وحجم عمل الأطفال في الهند. وكما أشير إليه في الجزء الثاني، قدرت منظمة استقصاء العينات الوطنية عدد الأطفال العمال بحوالي ١٣,٣ مليون طفل في الفترة ١٩٩٣-١٩٩٤ و٨,٦ مليون طفل في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥. وقد شكلوا حوالي ٦,٢ في المائة من الأطفال في الفئة العمرية ٥-١٤ سنة في الفترة ١٩٩٣-١٩٩٤ و٣,٤ في المائة في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥[٤٨]. وتضم أربع ولايات ٤٠ في المائة من الأطفال العمال في البلد. ويوجد ما يقرب من ٨٠ في المائة من مجموع العمال الأطفال في قطاع الزراعة. غير أن اللجنة الوطنية لمنشآت القطاع غير المنظم أشارت في تقريرها لعام ٢٠٠٧ إلى وجود "مجمع يد عاملة" واسع مؤلف من الأطفال غير الملتحقين بالمدرسة، الذين يمكن اعتبارهم مرشحين لعمل الأطفال. وعلى سبيل المثال، أكثر من ثلث أطفال ولاية بيهار، المنتمين إلى الفئة العمرية ٥-١٤ سنة غير مسجلين في المدرسة، ويبلغ المتوسط لعموم الهند حوالي ١٨ في المائة. وتظل إمكانات مجمع اليد العاملة من الأطفال في مستوى مرتفع يبلغ ٤٥,٢ مليون طفل[٤٩].

[٤٥] اليونيسيف، ٢٠٠٧، مرجع سابق.

[٤٦] انظر: FTI, 2009, op. cit., p. 1.

[٤٧] انظر: Haque and Varghese, 2007, op. cit., pp. 8-15.

[٤٨] غير أن تقريراً صدر مؤخراً عن اليونيسيف يفيد أن معدل عمل الأطفال في الهند يعادل ١٢ في المائة، أو ٢٩ مليون طفل. انظر: UNICEF: *Progress for children: A report card on child protection* (New York, Sep. 2009), p. 26.

[٤٩] انظر:
National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector: *Report on conditions of work and promotion of livelihoods in the unorganized sector* (New Delhi, Aug. 2007), p. 101.

٣٢٦. وفي ظل هذا السياق، ينبغي زيادة مستوى الطموح والالتزام السياسي إزاء التعليم الأساسي. والهند ما زالت تخصص مثلاً من دخلها الوطني للتعليم القدر ذاته (حوالي ٣,٥ في المائة) الذي كانت تخصصه له في منتصف الثمانينات، بل هو في الواقع قدر أقل شيئا ما. وتظل مسألة القدرات المؤسسية على تنفيذ السياسات والبرامج وإنفاذ التشريعات تمثل تحدياً كبيراً على جميع المستويات، ويمكن أن يدعمها بشكل أحسن الفريق القطري للأمم المتحدة[٥٠].

٣٢٧. وقد يتمثل أحد سبل المضي قدماً في سياق التعاون بين بلدان الجنوب في اعتماد تعهدات وبرامج شبه وطنية خالية من عمل الأطفال على غرار ولاية باهيا في البرازيل. وتتيح كيرالا بالفعل نموذجاً يمكن أن تقتدي به ولايات هندية أخرى. ويمكن أن يشكل ذلك جزءاً من استراتيجية إقليمية فرعية بالنسبة للهند وجنوب آسيا عموماً. وتبين كيرالا كذلك أهمية الاستثمار في التعليم الأساسي في التصدي لعمل الأطفال. ومن المهم أن تتحرك حكومات الإقليم، التي لم تستثمر بما يكفي في التعليم، تحركاً سريعاً نحو المعلم الدولي المتمثل في تخصيص من ٤ إلى ٦ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للتعليم[٥١]. علاوة على ذلك، لا بد من أن تركز هذه النفقات على التعليم الأساسي وضمان تسجيل الفئات المهمشة، ولا سيما الفتيات، استبقائها في المدرسة.

الأمريكتان: تقدم حسن لكنه غير منتظم

٣٢٨. حققت الأمريكتان تقدماً حسناً في السنوات الأخيرة. وقد صدّقت جلّ بلدان الإقليم على الاتفاقيات الأساسية المتعلقة بعمل الأطفال. وتتناول السياسات الوطنية في جميع البلدان مسألة عمل الأطفال. وهو الإقليم الذي سجّل أعلى انخفاض في عمل الأطفال خلال العقد الأخير. ووضعت قاعدة معارف مثيرة "للإعجاب، من حيث النوع والكم. وأنشئ تحالف واسع ضد عمل الأطفال فيما بين أصحاب العمل والعمال والمجتمع المدني ووسائل الإعلام. وثمة التزام إقليمي قوي من خلال جدول أعمال نصف الكرة بشأن العمل اللائق في الأمريكتين، يتضمن التزامات وأطراً زمنية محددة للقضاء على أسوأ الأشكال بحلول عام ٢٠١٥ وعلى عمل الأطفال ككل بحلول عام ٢٠٢٠. ويمثل اعتماد أمريكا الوسطى وبنما والجمهورية الدومينيكية "خرائط طريق" تجسيداً جيداً لجدول الأعمال.

٣٢٩. وفيما تحقق تقدم مهم ومشجع، ما زال عمل كبير ينتظر الإنجاز. ويتمثل التحدي الكبير في الإقليم في الإبقاء على الزخم متواصلاً. وفي الأمريكتين، يتمثل شاغل رئيسي في فئات السكان المستضعفة، مثل السكان الأصليين الذين لم يستفيدوا من التقدم العام المحرز في الإقليم. وبغية تسليط الضوء على هذه المسألة المنسية، عقد في آذار/ مارس ٢٠١٠ اجتماع رئيسي للسكان الأصليين والحكومات في أمريكا اللاتينية بعنوان: نحو تطبيق حماية فعالة لحقوق الصبيان والفتيات والمراهقين من السكان الأصليين في أوضاع عمل الأطفال، التي يتعين القضاء عليها. واحتلت منظمة العمل الدولية موقعاً ريادياً ضمن وكالات الدعم التسع من خلال تقديم تقارير وطنية خاصة بغواتيمالا وهندوراس ونيكاراغوا وبنما. وأتت هذه المبادرة في وقتها بالنظر إلى الغياب الكبير لأطفال السكان الأصليين عن التعليم ووجودهم في بعض أسوأ أشكال عمل الأطفال كالتعدين والزراعة وقطاعات أخرى. وعلى نحو مشجع، قام البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في عام ٢٠٠٨ بالاشتراك مع اليونيسيف، بعقد اجتماع في شبه إقليم الأنديز بشأن عمل الأطفال من السكان الأصليين. ونتيجة لذلك، أنشأت اللجان الثلاثية المعنية بعمل الأطفال في إكوادور وبارغواي وبوليفيا وبيرو وكولومبيا وحدات خاصة للتصدي لهذه المسألة بالتعاون مع منظمات تمثل الشعوب القبلية.

٣٣٠. وتتمثل شواغل إقليمية أخرى بشأن عمل الأطفال في محنة العمال المهاجرين وتأثرهم بالأزمة الاقتصادية العالمية. وتظل مسألة أسوأ أشكال عمل الأطفال، مثل الاتجار والاستغلال الجنسي للأطفال لأغراض تجارية، تمثل تحدياً. ومن الضروري أيضاً وضع مؤشرات لتقصي التزامات النهج المشترك بين الأقاليم للحفاظ على الزخم. ويمثل توسيع وتكثيف التعاون مع أقاليم أخرى، ولا سيما أفريقيا، في سياق التعاون بين بلدان الجنوب، فرصة سانحة للمضي قدماً بمجموع الجهود العالمية. ويمكن أن تؤدي البرازيل (والمكسيك) أكثر فأكثر دوراً طليعياً في تقديم المساعدة التقنية والمالية إلى أقاليم أخرى، وفي الأمريكتين أيضاً.

الدول العربية

٣٣١. لطالما كان ينظر إلى مسألة عمل الأطفال في الدول العربية إما باللامبالاة وإما بشيء من الارتياب. غير أن العقد الأخير أو ما إلى ذلك شهد تغييراً جذرياً على السواء على المستوى الحكومي والمجتمع المدني عموماً. وتبين الدول العربية، من خلال نسبة تصديق على الاتفاقيتين تناهز المائة في المائة، التزاماً بالتصدي لعمل الأطفال.

٣٣٢. وبسبب شح البيانات، لا توجد تقديرات حديثة بشأن حجم عمل الأطفال في المنطقة العربية. غير أنه يفترض أن المشكلة متفاقمة في بعض البلدان وتزيد تفاقماً بسبب الفقر وانتشار البطالة ونوعية التعليم الرديئة مما يؤدي إلى تسرب مبكر من المدرسة. ويوجد معظم الأطفال العاملين في قطاع الزراعة، وقد أدت النزاعات السياسية المزمنة إلى تفاقم المشكلة. والحرب الأخيرة في غزة أصدق مثال على ذلك، إذ أدت إلى خراب المدارس وفقدان المعيلين الكبار.

٣٣٣. ولقد أدّى قدر كبير من عمل منظمة العمل الدولية في المنطقة إلى تزايد الوعي بمشكلة عمل الأطفال. وبالشراكة مع وكالات أخرى للأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية دولية ووطنية، وُضعت المسألة في مقدمة جدول أعمال وسائل الإعلام. ورُكّز بشكل خاص على الأشكال "المستترة" لأسوأ أشكال عمل الأطفال مثل الاستغلال الجنسي لأغراض تجارية والتجارة في المخدرات.

٣٣٤. ولقد شهدت بلدان عديدة إصلاحات تشريعية متمثلة في رفع الحد الأدنى لسن العمل إلى جانب اتخاذ تدابير

٥٠ البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، ٢٠٠٩، مرجع سابق.

٥١ انظر أيضاً إعلان أوسلو، الاجتماع الثامن للفريق رفيع المستوى المعني بالتعليم للجميع، ١٦-١٨ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨.

الإطار ٣-٥
إتاحة فرص تعليمية إلى الأطفال المستبعدين اجتماعياً: تجربة البرتغال

في البرتغال، أنشأت وزارة العمل والتضامن الاجتماعي بالاشتراك مع وزارة التعليم البرنامج المتكامل للتعليم والتدريب، وهي وسيلة أثبتت منذ إنشائها في عام ١٩٩٩ أنها أداة مهمة في الاحتفاظ بالشباب والأطفال، وبالتالي بالعمال الأطفال المحتملين، في النظام التعليمي.

ويبدأ تطبيق منهجية البرنامج المتكامل بعد التعرف على الأطفال غير المنتظمين في الحضور المدرسي. ووضعت مناهج خاصة تراعي خصائص الفئة المستهدفة وأضيفت إلى المناهج القديمة ومن ثم أنشئت فئة مستهدفة للبرنامج المتكامل تراعي سلسلة من الشروط مثل توافر الموارد المحلية (كالمدارس مثلاً).

ويتمثل أحد الأسباب وراء ضمان نجاح البرنامج المتكامل في الملكية المحلية وإشراك آباء الأطفال. وفي بعض الحالات، درّب الأطفال المستفيدون من البرنامج لاحقاً آباءهم على مهارات القراءة الأساسية. ومن نتائج البرنامج المتكامل أن الفئات المستهدفة حصلت على إمكانية إتمام تعليمها الأساسي.

ويمتلك البرنامج المتكامل خصائص تجعل منه أداة مرنة تطبق على أية مشكلة اجتماعية تعني الأطفال الذين لا يذهبون إلى المدرسة بانتظام. وفيما أنشئ هذا البرنامج في الأصل للعمال الأطفال، ثبتت فعاليته أيضاً بالنسبة لفئات أخرى من الأطفال المعرضين للاستبعاد الاجتماعي.

أخرى لحماية الأطفال. غير أن الطريق مازال طويلاً حتى التوصل إلى استحداث آليات رصد تكفل التنفيذ. وما زال وضع الفتيات الخاص لا يحظى بالإقرار الكامل كأولوية في المنطقة، مع استمرار برلمانيين كثر مثلاً في معارضة قوانين السن الدنيا للزواج. وعلى غرار مناطق أخرى، يوجد عمال أطفال كثيرون في الاقتصاد غير المنظم حيث لا يطبق قانون العمل إلا نادراً.

٣٣٥. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في المنطقة في غياب الاستدامة واستراتيجية خروج مدروسة فيما يتعلق بالاستجابة في مواجهة عمل الأطفال وقضايا الجنسين وأولويات أخرى لمنظمة العمل الدولية. وينبغي أن تركز التشريعات السياسية الحالية الخاصة بالمنطقة على أكثر الأطفال استضعافاً والواقعين في شرك أسوأ أشكال العمل، وما زال جزء كبير منها غير معترف به في المنطقة. وبالنظر إلى مستوى الاعتماد المؤسسي على المساعدة الخارجية، يجب أن تتمثل أولوية أخرى في بناء قدرات الوكالات الحكومية والشركاء الاجتماعيين، وبخاصة بهدف تحقيق الاتساق السياسي وإنجاز التدخلات. وثمة حاجة خاصة وفرصة للتصدي للأطفال في حالات النزاعات، والقيام بقدر أكبر بمعالجة علاقة عمل الأطفال بعمل الشباب، بالنظر إلى أهمية هذا الأخير في جدول أعمال المنطقة التوجيهي والسياسي.

أوروبا وآسيا الوسطى

٣٣٦. في عام ٢٠٠٩ قدم البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال في بلغاريا ورومانيا وتركيا، أولى الأمثلة على حالات الانتهاء التدريجي للبرنامج في الإقليم. لكن عمل الأطفال ما زال متوطناً في بعض المناطق، مثل آسيا الوسطى وبعض مناطق القوقاز. وثمة قلق أيضاً بشأن تأثير الهجرة والاتجار والأزمة المالية، فضلاً عن الأزمات المتصلة بالاستبعاد الاجتماعي المتواصل للأقليات من الشعوب الأصلية مثل شعبي الروم والسنتي. ونبّه التقرير العالمي لعام ٢٠٠٩ إلى الوضع في أوزباكستان حيث ذكر العديد من أهم البائعين بالتجزئة والمشترين، حسب إفادة تقارير وسائط الإعلام بشأن عمل الأطفال الجبري في قطاع القطن، أنهم سيتوقفون عن شراء القطن من البلد[٥٢]. وعقب ذلك صدّقت أوزباكستان على الاتفاقية رقم ١٨٢.

الإنجازات على المحك: تأثير الأزمتين المالية والعالمية على عمل الأطفال

٣٣٧. بدأت الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٧ وتفاقمت بشكل كبير في الربع الأخير من عام ٢٠٠٨ لتصبح أكبر أزمة اقتصادية منذ فترة الكساد الكبير. وتأثرت البلدان المتقدمة والنامية على السواء. وفي حين نشأت الأزمة في البلدان الغنية، فإن آثارها طالت فيما بعد بشكل كبير العديد من البلدان الفقيرة. ورغم وجود إشارات انتعاش عند كتابة هذا التقرير يظل الاقتصاد العالمي شديد التأثر بمجموعة صدمات محتملة مما يجعل تحقيق انتعاش مستدام أمراً مشكوكاً فيه إلى حد بعيد.

٣٣٨. وتتوقع منظمة العمل الدولية أن تفضي الأزمة إلى احتمال زيادة عدد العاطلين عن العمل في عام ٢٠٠٩ بما يعادل ٥٩ مليون عاطل مقارنة بعام ٢٠٠٧[٥٣]. وقد تؤدي الأزمة إلى حالة كساد مطولة لسوق العمل نظراً إلى أن تعافي أسواق العمل يتطلب عموماً سنوات أطول مما يتطلبه تعافي الاقتصاد إجمالاً. وقد تبلغ مستويات البطالة في العالم ٢٣٠ مليون عاطل، أي معدل بطالة يعادل ٧,١ في المائة. وتوقع البنك الدولي أن توقع الأزمة الاقتصادية العالمية ما بين ٥٥ و٩٠ مليون شخص إضافي في شراك الفقر. ويفيد البنك الدولي أن آثار الفقر الناجمة عن الأزمة تهدد بشكل

٥٢ مكتب العمل الدولي، ٢٠٠٩، مرجع سابق، الصفحة ٢١.

٥٣ انظر:
ILO: *Global employment trends, update May 2009* (Geneva, 2009).
يبدو من المحتمل أكثر بلوغ "سيناريو متوسط" يضم ٣٩ مليون عاطل، لكنه ما زال غير واضح.

كبير حوالي ٤٠ في المائة من البلدان النامية البالغة ١٠٧ بلدان، وتهدد بشكل معتدل بقية البلدان[٥٤].

٣٣٩. وأعيد النظر في توقعات النمو بالنسبة إلى البلدان النامية في اتجاه نزولي إلى مستوى يشابه مستوى الاقتصادات المتقدمة. ويتوقع البنك الدولي أن تسجل البلدان النامية تراجعاً في النمو من ٥,٨ في المائة في عام ٢٠٠٨ إلى ٢,١ في المائة في عام ٢٠٠٩. وتشير التجارب السابقة إلى وجود صلة وثيقة بين حالات الإنكماش الاقتصادية وارتفاع مستويات الفقر.

٣٤٠. وقد تنهار بعض الإنجازات المحققة خلال العقد الأخير فيما يتعلق بالقضاء على الفقر. وثمة خطر من أن يكون عام ٢٠٠٩ السنة الأولى التي لا يتراجع فيها الفقر بل يزيد، وذلك منذ إعلان الأهداف الإنمائية للألفية.وقد تتعرض أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بشكل خاص لهذا الخطر.

٣٤١. ومع تفاقم الأزمة وما ينطوي عليه ذلك من انخفاض في الإيرادات الضريبية، سيزيد الضغط على الحكومات من أجل تخفيض إنفاقها العمومي أو تجميده. والنفقات الاجتماعية هي الأكثر تضرراً على العموم في فترات الانكماش المالي. وعلى سبيل المثال، خفضت معظم بلدان شرق آسيا من ميزانيات التعليم بعد الأزمة المالية لعام ١٩٩٧. وتوقعت اليونسكو أن تفقد منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى سنوياً، في عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠، حوالي ٤,٦ مليارات دولار أمريكي من تمويلها للتعليم، أي انخفاضاً بنسبة ١٠ في المائة من الإنفاق بالنسبة لكل طفل في التعليم الابتدائي[٥٥]. ويتأثر المعلمون وغيرهم من العاملين التربويين بشكل كبير من تخفيضات ميزانيات التعليم، إذ تمثل الرواتب السواد الأعظم من النفقات التعليمية.

٣٤٢. وفي أواسط التسعينات، تجاوزت تدفقات التحويلات النقدية إلى العالم النامي المساعدة الإنمائية الرسمية، وزادت بحوالي ١٥ إلى ٢٠ في المائة في العقد الأخير. غير أنها تراجعت في النصف الثاني من عام ٢٠٠٨، ومن المتوقع أن تتراجع مجدداً في عام ٢٠٠٩. وفي العادة، تساعد التحويلات النقدية الأسر على الاحتفاظ بأطفالها في التعليم، وقد يكون لتراجع هذه التدفقات أثر سلبي في بلدان عديدة.

٣٤٣. وإضافة إلى ذلك، يتوقع أن تتقلص تدفقات المساعدة الدولية بسبب الأزمة. وقد كانت هذه المساعدات متقلبة في الماضي وتراجعت في السنوات الأخيرة. وأفريقيا مرة أخرى هي الأكثر تعرضاً للخطر لأن متوسط المساعدات يقارب ٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتوجد تباينات واسعة فيما بين البلدان، من جنوب أفريقيا مثلاً التي تمثل فيها المساعدات حصة قليلة من الناتج المحلي الإجمالي، إلى سيراليون وبوروندي حيث تمثل المساعدات أكثر من ٣٠ في المائة من هذا الناتج. وفي العادة تدعم المساعدة الدولية بشكل كبير النفقات التعليمية والاجتماعية في البلدان الفقيرة.

٣٤٤. وتختلف استجابة نتائج عمل الأطفال والتعليم في مواجهة الصدمات من منطقة إلى أخرى. ويمكن أن نتوقع اقتران الأزمة الاقتصادية بزيادة عمل الأطفال في البلدان ذات الدخل المنخفض، وبخاصة الأسر المعيشية الفقيرة في هذه البلدان. وبالنسبة إلى البلدان ذات الدخل المتوسط، تشير بعض الدلائل إلى أن تأثير تراجع مستويات المعيشة قد يصاحبه تراجع فرص عمالة الأطفال. ويحتمل أن تتوقف استجابة الأسر المعيشية على وجود شبكات سلامة اجتماعية فعالة.

الاستجابات السياسية

٣٤٥. تؤدي منظمة العمل الدولية دوراً رياديا في مبادرتين مهمتين تشكلان جزءاً من إطار تصدي الأمم المتحدة للأزمة.

٣٤٦. ويمثل الميثاق العالمي لفرص العمل، الصادر عن منظمة العمل الدولية، أحد أهم سبل التصدي للأزمة الحالية. وهو يدعو إلى دعم خلق فرص العمل ومساعدة الناس في العمل والاستثمار في نظم الحماية الاجتماعية وتعزيز احترام معايير العمل الدولية وتشجيع الحوار الاجتماعي. ويركز الميثاق بقوة على دعم الفئات المستضعفة، وضمان عدم توقف التقدم نحو بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية بسبب الأزمة. ويحث الميثاق أيضاً على اتخاذ إجراءات لمواصلة مكافحة عمل الأطفال والقضاء عليه.

٣٤٧. وعلاوة على ذلك، تؤدي منظمة العمل الدولية دوراً رياديا في مبادرة الأمم المتحدة بشأن توفير أرضية للحماية الاجتماعية، قد تساهم بشكل كبير في الجهود المبذولة من أجل منع عمل الأطفال. ويكمن الهدف من هذه المبادرة في المساعدة على ضمان وصول الفقراء والفئات المستضعفة إلى الخدمات الرئيسية والتحويلات الاجتماعية. وهي تركز على مكونين. ويتمثل المكون الأول في *الخدمات*، أي الوصول الجغرافي والمالي إلى خدمات رئيسية مثل التعليم والصحة والماء والإصحاح. ويتمثل المكون الثاني في *التحويلات*، أي مجموعة أساسية من التحويلات الاجتماعية، النقدية والعينية، الضرورية لتوفير حد أدنى من الدخل وأمن معيشي للفقراء والفئات المستضعفة، وتيسير الوصول إلى الخدمات الرئيسية. وتتيح المبادرة إطاراً يسمح للبلدان بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية أو توسيع نطاق البرامج الموجودة أو استنساخ الممارسات الناجحة في بلدان أخرى.

خطوات مستقبلية

٣٤٨. طلب البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال خلال عام ٢٠٠٩ تقييمات لتأثير الأزمة على عمل الأطفال على الصعيد القطري. وفي إطار الفريق العامل العالمي المشترك بين الوكالات والمعني بعمل الأطفال والتعليم للجميع، عُقدت اجتماعات واسعة لأصحاب المصلحة في كمبوديا ومالي ومنغوليا وزامبيا للنظر في التأثير المحتمل للأزمة على ميزانيات التعليم، وكيف يمكن أن يؤثر ذلك في عمل الأطفال. وكشف هذا التقييم الأولي أنه ما زال من المبكر جداً تقييم الآثار المترتبة عن الأزمة بالنسبة إلى عمل الأطفال والتعليم.

[٥٤] انظر:
World Bank: *Crisis hitting poor hard in developing world, World Bank says ahead of G7 meeting* (Washington, DC, Press release No. 2009/220/EXC, 12 Feb. 2009).

[٥٥] انظر:
UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2009, op. cit., p. 1.

٣٤٩. ولغياب التيقن بشأن تطور الأزمة، سيكون من الضروري وضع "نظام إنذار مبكر" لضمان التدخل الفعال وفي حينه لمنع ظهور طوارئ عمل الأطفال. واقتُرحت هذه الفكرة في تقييم مشروع رابطة مصنعي ومصدري الملابس في بنغلاديش استجابة إلى شكل آخر من "الأزمة"، ناجم عن خطر العقوبات التجارية[٥٦]. وهناك حاجة إلى نُظم كلية وجزئية.

٣٥٠. ويتوافق ذلك مع مبادرة أوسع بكثير، دعا إليها اجتماع مجموعة العشرين في لندن في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩، وهي: نظام إنذار عالمي لرصد أثار الأزمات الحالية والمستقبلية، وبخاصة على أشد السكان والبلدان استضعافاً. وفي أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٩، ناشد الأمين العام للأمم المتحدة المجتمع الدولي لأن يتعاون في إنشاء نظام عالمي للإنذار بآثار الأزمات ومواطن الضعف[٥٧]. ويتيح ذلك فرصة استراتيجية إضافية لمنظمة العمل الدولية. ويمتلك البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، على الخصوص، بيانات غزيرة يمكن دمجها في منصة البيانات والمنتجات التي سيتحيها النظام العالمي للإنذار خلال السنوات القادمة عندما يرصد تأثير الأزمة على أشد المستضعفين.

تدابير تجارية دولية وعمل الأطفال

٣٥١. نوقشت العلاقة بين التجارة ومعايير العمل الرئيسية باستفاضة خلال التسعينات، ولا سيما في سياق الاجتماع الوزاري لمنظمة التجارة العالمية، المعقود في سنغافورة في عام ١٩٩٦، وعند وضع إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ الأساسية والحقوق في العمل في عام ١٩٩٨. وخلال العقدين المنصرمين، شكلت العلاقة بين عمل الأطفال والعلاقات التجارية الدولية محوراً في النقاش العالمي حول سبل التصدي لعمل الأطفال.

٣٥٢. ويشير عدد من المبادرات إلى الصلة بين السياسة التجارية وعمل الأطفال، بما في ذلك مخططات التحفيز في نظم الأفضليات المعممة الخاصة بالولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على السواء. ومؤخراً، عادت المسألة لتحتل مكاناً أفسح في المناقشات المتعلقة بعمل الأطفال (وعمل الأطفال الجبري) بالنظر إلى أن بعض الدول الأعضاء وضعت آليات متصلة بالتجارة لتحفيز غيرها على اتخاذ إجراءات بشأن اللجوء إلى عمل الأطفال في إنتاج بعض السلع المتجر بها دولياً.

٣٥٣. وإذا كان من الضروري إجراء بحوث إضافية موثوق بها، فإن من الواضح أن جلّ عمل الأطفال لا يوجد في قطاع التصدير وإنما في إنتاج السلع والخدمات الموجهة للاستهلاك المحلي، ولا سيما في الزراعة المعيشية، وقطاع الخدمات غير المنظم في المدن وفي الخدمة المنزلية. وفيما قد تكون المعايير المحددة للاقتصادين المنظم وغير المنظم واضحة نسبياً فإن الحدود والتداخلات فيما بين الاثنين ليست كذلك. ويوجد شعور متزايد، لا سيما ضمن المنشآت متعددة الجنسية، أنه من دون الشفافية والإشراف الفعلي، قد تنطلق سلاسل التوريد المتعاقدة من الباطن من الطبقة الأولى لقطاع تصدير أو شركة أو منشأة لتمر بأماكن عمل محدودة الحماية وتصل إلى الاقتصاد غير المنظم في ورشات العمل الشاق والإنتاج المعتمد على أفراد الأسرة حيث قد يستخدم عمل الأطفال. وإلى حد ما، تزايد الإقرار كذلك ضمن أوساط الأعمال الدولية، وفي الحركة النقابية العالمية، بالحاجة إلى التصدي لعمل الأطفال وانتهاكات حقوق أساسية أخرى على امتداد السلسلة العالمية لإنتاج بضاعة معينة متجر بها دولياً بدلاً من التصدي لها داخل بلد واحد فيما بين المشاركين في إنتاجها.

٣٥٤. والتدابير التجارية بالمعنى الأوسع قد ترتبط بالأفضليات التجارية أو قيود الاستيراد التي تقررها الحكومات أو الكيانات الإقليمية، أو قد تتمثل في سياسات تجارية أو سياسات المسؤولية الاجتماعية للشركات في منشآت متعددة الجنسية أو علامات عالمية، أو مزيج من الاثنين. وقد تستند الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنشآت والمبادرات متعددة أصحاب المصلحة ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، ومجموعات مختلفة لتنظيم الحملات، في تقييماتها للامتثال لاتفاقيات منظمة العمل الدولية المصدّق عليها إلى نتائج أجهزة الإشراف في منظمة العمل الدولية، أو قد تستند إلى مصادر معلومات أخرى، بما فيها البحوث المنفذة بتكليف. واعتماد بعض البلدان المنتجة على أسواق تصدير معينة قد خلّف على مر التاريخ استجابات متنوعة الآثار. ومن بين السلع والبضائع المتجر بها عالمياً والتي بذلت جهود كثيفة للتصدي لعمل الأطفال في إنتاجها، هناك الملابس والسلع الرياضية والسجاد والكاكاو والزهور المقطوفة والتبغ. ومنذ عهد أقرب تحول الانتباه إلى القطن وقصب السكر.

٣٥٥. وقد تنطوي التدابير التجارية أحادية الجانب على خطر إضعاف الالتزام التعاوني الذي ظهر منذ اعتماد الاتفاقية رقم ١٨٢ والانتقال الرئيسي المشار إليه في التقرير العالمي لعام ٢٠٠٦، من إنكار وجود عمل الأطفال إلى قبوله واتخاذ إجراءات بشأنه[٥٨]. وشجعت هذه البيئة الدولية الإيجابية التعاون التقني العالمي وعززت التحالفات الوطنية. وبصرف النظر عما إذا ممكناً أم لا أن تكون التدابير المتصلة بالتجارة الرامية إلى إحباط عمل الأطفال في قطاع الصادرات تدابير فعالة، يقتضي التصدي لعمل الأطفال غير الموجه إلى التصدير إفساح المجال على الصعيد الوطني لنقاشات وإجراءات سياسية ثلاثية منفتحة وبناءة وتعاونية.

[٥٦] 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* (Geneva and New York, 2004).

[٥٧] انظر:
United Nations: *Voices of the vulnerable: The economic crisis from the ground up (New York, 2009).*

[٥٨] انظر:
M. Doepke and F. Zilibotti: *"Do international standards contribute to the persistence of the child labour problem"* (Bonn, Institute for the study of labor, June 2009).

٣٥٦. وتتيح التدابير المتصلة بالتجارة خيارات عديدة أخرى غير القيود المفروضة على الاستيراد لإحباط عمل الأطفال. وفي أيار/ مايو ٢٠٠٩، أعلنت حكومة هولندا عن مبادرة تفيد أن الشركات الهولندية لن تستفيد من المساعدة الحكومية لإنجاز استثمارات في الخارج ما لم تتعهد على نحو قابل للتحقق أنها لن تقوم هي، ولن يقوم موردوها المباشرون، باستخدام الأطفال. ويواصل البرلمان الأوروبي والمفوضية الأوروبية مناقشة التدابير التي ستلزم المنشآت متعددة الجنسية القائمة في الاتحاد الأوروبي بتشجيع الحقوق الأساسية في سلاسل توريدها.

٣٥٧. وسينطوي التصدي لمشكلة عمل الأطفال في سلاسل القيم (على امتدادها من المواد الخام إلى البيع بالتجزئة، بما في ذلك النقل)، وليس في سلاسل التوريد فحسب، على دعم الشركات المستوردة لرصد ظروف العمل على امتداد سلسلة القيم، بما في ذلك منذ البداية عند إنتاج المواد الخام إلى بيع المنتوج النهائي بالتجزئة. ولا بد من توجيه الجهود إلى سلاسل القيم التي تنطوي على احتمال قوي ببذل الجهود على نطاق القطاع من أجل التصدي لعمل الأطفال. علاوة على ذلك، ينبغي تقديم الدعم للمنشآت متعددة الجنسية، والمستوردين وموردهم، لكشف عمل الأطفال وإجراء التعديلات اللازمة لسلاسل قيمهم. وينبغي دعم هذه الجهود بحملات توعية، بما في ذلك توعية المستهلكين، وبخاصة عن طريق تشجيع تغطية منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال للاقتصاد غير المنظم. ومسائل الدعم الفعال لنظم تفتيش العمل وتعزيز قدرة النقابات على الرصد والتحقق الاجتماعي الدوري من تطبيق مدونات ممارسات العمل وبناء الهياكل من أجل علاقات صناعية فعالة ترسخ الأحكام المتعلقة بالحقوق الواردة في هذه المدونات في الاتفاقات الجماعية، هي بالتالي عناصر مهمة في أي جهد من الجهود المبذولة في هذا الصدد.

التأثير الاقتصادي لتغير المناخ: تناول حالة عمل الأطفال

٣٥٨. يمثل تغير المناخ أكبر خطر يتهدد مستقبلنا المشترك. وهو أكبر خطر يتهدد الناس في أفقر البلدان. والناس في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وجنوب آسيا هم الأكثر عرضة للخطر، نظراً لتوقع انخفاض الإنتاج الزراعي بحوالي ٥٠ في المائة في بعض البلدان ما لم يستدرك تغير المناخ. وتفيد توقعات المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية أن ٢٥ مليون طفل إضافي ستطاله المجاعة بحلول منتصف هذا القرن لأن تغير المناخ يفضي إلى نقص في الأغذية. والعلاقة بين تغير المناخ والأمن الغذائي مهمة جداً إلى درجة أنها بصدد الانتقال إلى صلب النقاش السياسي الإنمائي. وفي البرازيل، تبحث دراسة تدعمها وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة الآثار الاقتصادية والاجتماعية المحتملة لتغير المناخ، بما فيها مخاطر عكس التقدم نحو القضاء على انعدام المساواة. وحالات نقص الأغذية واحتمال اندلاع النزاعات هي الأخرى من الشواغل الناشئة.

٣٥٩. وفي هذا السياق، يوجّه اهتمام قليل نسبياً إلى البعد الاجتماعي للتنمية المستدامة، وبخاصة الانعكاسات بالنسبة إلى العمالة والعمل اللائق وعمل الأطفال. ويمكن أن يشكل القضاء على عمل الأطفال جزءاً من "التنمية السليمة مناخياً"، لكن ينبغي الشروع في ذلك *الآن*.

٣٦٠. وما فتئ الاهتمام يتزايد بالتأثير المحتمل لتغير المناخ على الأطفال[٥٩]. ويفيد *تقرير التنمية البشرية (الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨)* أن تغير المناخ يبطئ بالفعل التقدم نحو بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية ويزيد من أوجه انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها. وينطوي ذلك على انعكاسات مهمة بالنسبة إلى الأطفال. غير أن معرفة تأثير تغير المناخ على الأطفال الصغار أكبر من المعرفة بتأثيره على الأطفال الكبار. كما تؤثر المسائل الجنسانية على الاستضعاف - فحجم عمل النساء والفتيات يزيد بشكل كبير خلال فترات الجفاف وبعد كارثة طبيعية. وتراجع الوصول إلى التعليم يقترن اقتراناً وثيقاً بانهيار الهياكل الاجتماعية والاقتصادية. ويكمن أحد الأسباب المعروفة لعدم الذهاب إلى المدرسة في تدهور صحة الطفل. كما يحول فقدان موارد الرزق والأمن الغذائي دون وصول العديد من الأطفال إلى التعليم. وقد تجبر الكوارث الطبيعية الأطفال على مغادرة بيوتهم بل بلدانهم. ومن شأن هذه الهجرة الجبرية أن تزج بالعديد من الأطفال في عمل الأطفال، وفي أسوأ أشكاله.

[٥٩] انظر:
UNICEF: *Climate change and children* (New York, December 2007).

الجزء الرابع

تسريع وتيرة التقدم نحو هدف عام ٢٠١٦

سيناريوهان

٣٦١. نحن مسؤولون عن ضمان أن يكون هذا الجيل من الأطفال هو آخر جيل يستغل في عمل الأطفال. ففي عام ٢٠٠٦، حددت منظمة العمل الدولية هدفاً وجدول أعمال طموحين للمساهمة في بلوغ الغاية المنشودة. وقد عرض الجزء الثالث من هذا التقرير الثغرات والتحديات التي يواجهها المجتمع الدولي في سعيه إلى الوفاء بالتزامه ببلوغ هدف عام ٢٠١٦. وعلى غرار الأهداف الإنمائية للألفية، التي يرتبط بها هدف عام ٢٠١٦، يمكن تصور آفاق بلوغه في سيناريوهين أو مسارين. ومع أن الأمر قد ينطوي على تبسيط يمكن تسمية هذين السيناريوهين " سيناريو الأزمة" و" سيناريو الانتعاش" على التوالي.

٣٦٢. وفي السيناريو الأول، وهو الذي تستمر في إطاره الاتجاهات العالمية الحالية لعمل الأطفال والاستجابات السياسية والبرنامجية القائمة في هذا الصدد، لن يتسنى على الأرجح بلوغ هدف عام ٢٠١٦. ويمثل الفشل في بلوغ هدف خطة العمل الوطنية لعام ٢٠٠٨ على أي نحو ملموس إشارة إنذار بالفعل، على غرار التقدم البطيء الحالي في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، لا سيما هدف توفير التعليم الابتدائي الشامل. وفي إطار هذا السيناريو، سيتواصل "العمل كالمعتاد" وستتخذ الحكومات والمجتمع الدولي الأزمة الاقتصادية العالمية ذريعة إضافية لتخفيض الإنفاق على المجالات الاجتماعية الرئيسية والتراجع عن التزامات المعونة الخارجية.

٣٦٣. وفي المقابل، يمكن في إطار السيناريو الثاني، اغتنام فرصة نابعة من الأزمة (أي عدم إضاعة "أزمة سانحة") لتعبئة الإرادة السياسية اللازمة لإعطاء الأولوية للقضاء على عمل الأطفال باعتبار ذلك استثماراً حكيماً في التنمية المستقبلية. وللاستثمار في الخروج من الأزمة يجب أولاً تصحيح فقر السياسات بوضع خارطة طريق تبين كيفية توجيه العالم على الطريق الصحيح وإن كان الأصعب نحو القضاء على عمل الأطفال. وأهم شيء هو الطموح. فالواقع أن القضاء على عمل الأطفال ممكن ويسير إذا أراد العالم ذلك وكافح من أجله. وعلينا أن نتحلى بالجرأة. إذ سيعتمد نجاح الحركة العالمية للقضاء على عمل الأطفال مستقبلاً اعتماداً شبه كلي على توليد الزخم.

٣٦٤. وتبين أدناه كيفية القيام بذلك، بدءاً بعناصر مكبرة لخارطة طريق عالمية، ثم الانتهاء إلى جدول أعمال يرشد منظمة العمل الدولية في السنوات المقبلة.

جداول الأعمال الماضية

٣٦٥. يجب الاعتراف أولاً بأن محاولات عديدة سعت إلى تناول موضوع عمل الأطفال عند وضع جداول أعمال عالمية، وتمثل أبرز تلك المحاولات في مؤتمري أمستردام وأوسلو الدوليين المعقودين في عام ١٩٩٧. وعرضت منظمة العمل الدولية في مؤتمر أوسلو تسع خطوات نحو "استهداف الممارسات التي لا تطاق"، واعتمد المؤتمر "خطة عمل". وفي مرحلة لاحقة، أتاحت معايير المنظمة المعتمدة في عام ١٩٩٩ بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال توجيهاً إضافياً في مجال السياسات والبرامج. وأدرجت الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الاستثنائية المتعلقة بالأطفال في عام ٢٠٠٢ موضوع عمل الأطفال في سياق جدول أعمال التنمية الأوسع. وقبل انعقاد الدورة الاستثنائية للجمعية العامة، وضع اجتماع دولي معقود في لاهاي جدول أعمال من ١٨ نقطة. كما حدد تقرير صادر عن معهد فافو للبحوث العمالية والاجتماعية من أجل الحركة النقابية الدولية في نيسان/ أبريل ٢٠٠٢ "الخطوات المقبلة"، وأدمج المؤتمر التأسيسي للاتحاد الدولي لنقابات العمال في عام ٢٠٠٦ هدف القضاء على عمل الأطفال في دستور الاتحاد وبرنامج عمله. وفي عام ٢٠٠٦، اعتمد مجلس إدارة مكتب العمل الدولي خطة العمل العالمية للمنظمة.

٣٦٦. ولا بد من أن تتبع أي خارطة طريق مقبلة نهجاً عملياً بقدر أكبر في المضي قدماً يكون قد استوعب تجارب الماضي، لا سيما فيما يتصل بمتابعة خطة عمل أوسلو، التي خضعت للتقييم في عام ٢٠٠٤[١]. وقد اعتُبر نقص المساءلة والمتابعة من مواطن العجز الرئيسية في هذا الصدد.

[١] انظر:
L. Bjerkan, C. Gironde: *Achievements and setbacks in the fight against child labour*, Assessment of the Oslo Conference on Child Labour October 1997, Fafo report 439 (Oslo, FAFO, 2004).

٣٦٧. غير أن خارطة الطريق، التي تعرض سلسلة من الخطوات قصيرة ومتوسطة الأجل التي يتعين على المجتمع الدولي اتخاذها للسير نحو هدف عام ٢٠١٦، يجب أن تؤخذ في سياق المادة ٨ من الاتفاقية رقم ١٨٢ التي تنص على ما يلي:

> تتخذ الدول الأعضاء تدابير ملائمة لمساعدة بعضها بعضاً في إنفاذ أحكام هذه الاتفاقية من خلال تعزيز التعاون و/أو المساعدة الدوليين، بما في ذلك تدابير لتقديم الدعم للتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ولبرامج اجتثاث الفقر والتعليم على صعيد عالمي.

٣٦٨. ومن المهم تأكيد مبدأين رئيسيين في تحديد الخطوات التي يمكن أن تتضمنها خارطة طريق عالمية مقبلة. أولهما هو أن روح التضامن الدولي، التي تتضمنها المادة ٨ من الاتفاقية رقم ١٨٢، هي العنصر الرئيسي في الوفاء بالتزامات عام ٢٠٠٦. وتحدد أي خارطة طريق *التزامات* الجهات المعنية الرئيسية في العملية. والمبادرات المتخذة مؤخراً بين بلدان الجنوب مؤشر مشجع على هذا التضامن. وثانيهما أن حلول مشكلة عمل الأطفال تقع في نهاية المطاف في يد الحكومات رغم اختلاف ظروف كل بلد. والعامل الحاسم ليس الفقر وإنما الخيارات السياسية.

الاعتبارات الاستراتيجية المتصلة ببلوغ هدف عام ٢٠١٦

٣٦٩. بيّن التقرير عدداً من الاعتبارات أو المواضيع الاستراتيجية المهمة التي ينبغي أن ترشد خارطة الطريق.

٣٧٠. ولا بد من زيادة *تركيز* الجهود الدولية على الأولويات الإقليمية والبلدان، لا سيما أبعدها عن الأهداف الدولية مثل أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وتلك التي تحتاج إلى بعض الدعم الإضافي لبلوغ الهدف، مثل بعض بلدان أمريكا اللاتينية. ويستحق جنوب آسيا أيضاً عناية خاصة بالنظر إلى العدد المطلق الكبير للعمال الأطفال في المنطقة.

٣٧١. ويجب بذل المزيد من الجهود في سبيل التوصل إلى أفضل تعاون ممكن يرتبط بمفهوم "أمم متحدة واحدة" وآليات أخرى، يكون فيه المجموع الكلي أهم من حاصل جمع أجزائه. ونظراً إلى محدودية الموارد، لا يوجد عذر لازدواج الجهود ناهيك بالجهود المتوازية أو المتنافسة. ويتيح إصلاح الأمم المتحدة فرصة لتجميع الميزات النسبية للوكالات بغية الوصول إلى استجابة مثلى في مواجهة مشكلة عمل الأطفال. وينطبق ذلك تحديداً على التعليم وعمل الأطفال، وهما مجالان يتضح الرابط الاستراتيجي بينهما دون شك. وتظهر فرص جديدة لإقامة شراكات في الزراعة والبعض من أسوأ أشكال عمل الأطفال. ولا بد خصوصاً من أن تعمل منظمة العمل الدولية واليونيسيف ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والتعليم والثقافة في إطار تعاون أوثق من أجل تجميع نقاط قوتها المتكاملة.

٣٧٢. وفي ظل المناخ المالي والاقتصادي الحالي، لا بد من وضع *وسائل مالية مبتكرة* لتعبئة الأموال اللازمة من أجل بلوغ الأهداف الطموحة. وسيقتضي ذلك توافر القيادة السياسية اللازمة للمضي قدماً، علماً أن الزخم يتزايد في هذا المضمار. ويجب أن يوضع في الاعتبار أن التكلفة العالمية للقضاء على عمل الأطفال، المقدرة بزهاء ٧٦٠ مليار دولار أمريكي، هي أقل بكثير من الفوائد الاقتصادية المرجوة، وذلك بنسبة ٦,٧ إلى ١[٢]. وهذا شيء قليل مقارنة بالإنفاق العام المخصص مؤخراً لترميم القطاع المالي وحزم الحوافز الضريبية[٣].

٣٧٣. وينبغي أن تعزز منظمة العمل الدولية جهودها الدعائية وأن تثبت زعامتها الفكرية بإصدار *تقرير عالمي* سنوي أو كل سنتين يسجل التقدم المحرز في حملة مناهضة عمل الأطفال، وبتشكيل فريق مخصص لهذا الغرض. وسيشكل ذلك مورداً مهماً للحركة العالمية. كما أنه سيؤكد دور المنظمة التقليدي الذي عبّر عنه أولاً ألبرت توماس بالقول إنها ينبغي أن ترصد التقدم المحرز وتوفر مركز معلومات يجمّع الخبرة المكتسبة. ولا بد من التعبير عن زعامة منظمة العمل الدولية داخل الحركة العالمية على نحو متزايد من خلال تنمية المعارف وتقاسمها.

٣٧٤. وعلينا حث وتيرة اعتماد الأساليب التي أثبتت نجاعتها مثل إلغاء الرسوم المدرسية ومد نطاق برامج التحويلات النقدية بغية إبقاء الأطفال في المدارس. ويمكن أن يتم ذلك في إطار إضفاء قدر أكبر من التكامل الرسمي على الجهود العالمية الرامية إلى توفير التعليم للجميع والقضاء على عمل الأطفال، ربما من خلال إبرام اتفاق بين مديري الوكالات. والواضح تماماً هو أننا لن نقضي على عمل الأطفال دون توفير تعليم مجاني وإلزامي وشامل إلى غاية الحد الأدنى لسن بدء العمل. كما أننا لن نضمن التحاق كل طفل بالمدرسة ما لم نقضِ على عمل الأطفال. وتقدر مبادرة توفير التعليم للجميع أن من المطلوب ١٦ مليون دولار أمريكي إضافي كل سنة لبلوغ أهداف توفير التعليم للجميع. وتبلغ المساعدة الحالية للتعليم الأساسي في البلدان المشمولة البالغة ٤٦ بلداً مجرد ٢,٧ مليار دولار أمريكي[٤].

٣٧٥. والضلوع في مبادرات عالمية جديدة مثل التعاون بين بلدان الجنوب في سبيل تدعيم *روّاد القضاء على عمل الأطفال* يمكن أن يساعد على إزالة العلاقة التقليدية بين الأقوى والأضعف في سياق العمل الإنمائي، ويساعد أيضاً في إعادة تنشيط الحركة العالمية.

٣٧٦. وينبغي ربط الإشراف والترويج الهادفين لمعايير منظمة العمل الدولية بشأن عمل الأطفال بالبرامج القطرية للعمل اللائق. وهناك أيضاً حاجة مستمرة إلى تدعيم دور الشركاء الاجتماعيين وإقامة تحالفات مع مجتمع الأعمال.

---

٢ المرجع نفسه، الصفحة ٤.

٣ التكاليف المجموعة لتدابير إنقاذ المصارف في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة تجاوزت لوحدها ١٠ آلاف مليار دولار أمريكي.

٤ انظر:
UN press release on the EFA 2010 *Global Monitoring Report*, 19 Jan. 2010.

الخطوات الرئيسية نحو عام ٢٠١٦: توليد زخم عالمي

٣٧٧. للمساعدة على تسريع وتيرة التقدم نحو بلوغ هدف عام ٢٠١٦، يمكن تحديد الخطوات الرئيسية التالية:

- إشراك جهات سياسية مناصرة جديدة لقضية القضاء على عمل الأطفال، مستقدمة من بلدان الجنوب (أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية) الملتزمة بتقديم المساعدة التقنية والمالية وفقاً للمادة ٨ من الاتفاقية رقم ١٨٢. ويمكن أن تشمل البلدان المرشحة للانضمام إلى "مجموعة المادة ٨" هذه بلداناً كثيرة من بين أولى من شاركت في البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال وانتفعت به مثل إندونيسيا والبرازيل وتركيا والهند وغيرها. ويمكن أن يتمثل أحد محاور التركيز الأساسية هنا في ترويج مفهوم قطاعات اقتصادية ومجتمعات وكيانات دون وطنية ودول "خالية من عمل الأطفال".
- التصديق على الاتفاقية رقم ١٨٢ بنهاية عام ٢٠١٠ من جانب الدول الأعضاء التي لم تقم بذلك بعدُ، واعتماد استراتيجية لحث التقدم نحو التصديق العالمي على الاتفاقية رقم ١٣٨، التي لا تزال تشكل صك المنظمة الأساسي بشأن عمل الأطفال.
- تعزيز التعاون مع الشركاء الاجتماعيين من أجل النهوض بالقضاء على عمل الأطفال من خلال إصلاح السياسات واتخاذ إجراءات على مستوى القطاع والمنشأة ومكان العمل.
- تعزيز التعاون مع المسيرة العالمية ضد عمل الأطفال باعتبارها أبرز تحالف بين النقابات والمنظمات غير الحكومية يلتزم بمعايير منظمة العمل الدولية وبرنامج العمل اللائق، وتكثيف الجهود في سبيل تشجيع التعاون داخل مكون الحركة العالمية القائم على المجتمع المدني وتعزيز قوته.
- إقامة صلات أوثق بين عمل الأطفال والتعليم بهدف ضمان أن يشمل التمويل العالمي والدولي للتعليم، تركيزاً خاصاً على الوصول إلى الأطفال الضالعين في عمل الأطفال، وذلك من خلال سبل من بينها إبرام اتفاق رسمي بين مديري وكالات البنك الدولي ومنظمة العمل الدولية واليونسكو واليونيسيف.
- إقامة شراكة عالمية بين القطاعين العام والخاص من أجل مكافحة عمل الأطفال، من خلال إنشاء صندوق خاص للنهوض بالمبادرات المتصلة بعمل الأطفال، مثل برامج التحويلات النقدية المشروطة وتعزيز إدارة العمل وتفتيش العمل.
- بحث واختبار وسائل مالية جديدة ومبتكرة من أجل القضاء على عمل الأطفال.
- تنظيم حملة جماهيرية عالمية للتوعية والتعبئة باستخدام وسائل التواصل الاجتماعي الجديدة وبمشاركة الجهات المناصرة لقضية عمل الأطفال.
- استكشاف جدوى استحداث وظيفة "سفير عالمي معني بعمل الأطفال"، قد يمثل مجموعة وكالات معنية (منظمة العمل الدولية والبنك الدولي واليونيسيف واليونسكو).

إجراءات محددة لمنظمة العمل الدولية

٣٧٨. لم تعرض فيما تقدم خطة عمل جديدة وإنما عناصر خارطة طريق من أجل بلوغ هدف القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦. وخارطة الطريق العالمية هذه موجهة إلى المجتمع الدولي. فما هو دور منظمة العمل الدولية؟ تؤدي منظمة العمل الدولية دور زعامة مهماً، لكن من الواضح أن الكثير من المقترحات المعروضة أعلاه تتجاوز قدرة المنظمة أو قدرة أي منظمة أو جهة فاعلة واحدة. غير أن باستطاعة منظمة العمل الدولية على مدى السنوات الأربع المقبلة، أن تؤدي دوراً حفّازاً في الكثير من هذه المجالات الرئيسية لتسريع وتيرة التقدم نحو هدف عام ٢٠١٦. وهذه المجالات الرئيسية المترابطة على نحو وثيق تضم الزعامة الفكرية ودعم الحركة العالمية وتعزيز دور الشركاء الاجتماعيين. وأخيراً، لا بد من الاستجابة إلى القضايا والأولويات الإقليمية المهمة. وتوفر هذه العناصر مجتمعة جدول أعمال استراتيجي لمنظمة العمل الدولية، وبخاصة للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال على مدى السنوات الست المقبلة.

الزعامة الفكرية

٣٧٩. يتمثل جزء من رؤية منظمة العمل الدولية للقضاء على عمل الأطفال في أن المكتب هو في آن معاً في خدمة الزعامة الفكرية للهيئات المكونة للمنظمة والحركة العالمية الأعم، وعنصر مساهم فيها. أضف إلى أن للمنظمة في هذا المجال ميزة نسبية بحكم خبرتها طويلة الباع في جمع البيانات وإجراء البحوث التطبيقية والموجهة نحو السياسات إضافة إلى الخبرة العملية الكبيرة المكتسبة من المشاريع الميدانية. وينبغي أن *تركز* المنظمة على نحو متزايد في استراتيجيتها المتعلقة بعمل الأطفال على استخدام تلك الموارد كي *تنفرد بالزعامة* المعرفية في هذا الميدان. غير أننا فحصنا في الجزء الثالث عدداً من الثغرات المعرفية المهمة. لذلك ستواصل المنظمة بلورة المنهجيات لتحسين استيعابها لأشكال مغفلة من أسوأ أشكال العمل الأطفال، مثل العمل الجبري والعمل سداداً لدين والأنشطة المحظورة. علاوة على ذلك، سيستمر وضع منهجيات لتقييم الأثر بغية تحسين تفسير مزيج البرامج والسياسات، الذي يفضي إلى أكثر النتائج فعالية وسرعة واستدامة في القضاء على عمل الأطفال وبيان مساهمة المنظمة في التطورات الوطنية الإيجابية.

٣٨٠. وسوف تعمم أداة تحديد التكاليف التي جُرّبت في كمبوديا على عدد كبير من البلدان بغية تكوين فكرة أدق عن ثغرات التمويل التي يتعين سدها لبلوغ هدف عام ٢٠١٦. كما سيتعين على المنظمة تطوير مجالات بحثية جديدة فيما يتصل بتأثير الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية الأخيرة والنزاعات داخل الدول الهشة وبينها وتغير المناخ، على عمل الأطفال. وأخيراً، ستثبت من خلال بحوث تطبيقية القيمة المضافة للحوار الاجتماعي في الاستراتيجيات القطاعية الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال.

٣٨١. والمضي تدريجياً في هذا المسار التصحيحي بالابتعاد عن تنفيذ مشاريع عملية مباشرة وضيقة التركيز

والاتجاه نحو تنمية المعارف ونشرها والتعاون النشط لبناء قدرات مستدامة لدى الهيئات المكونة الثلاثية وسياسة عامة وطنية متسقة، أمر سيقتضي حتماً إعادة توجيه استراتيجية تعبئة الموارد وزيادة إلمام الهيئات المانحة بهذه الأولوية الاستراتيجية وتكثيف دعمهم لها.

دعم الحركة العالمية

٣٨٢. لا بد من أن تتكامل الزعامة الفكرية مع مساهمات أخرى من المنظمة حتى يتسنى إنعاش الحركة العالمية للقضاء على عمل الأطفال. وستتوخى المنظمة زيادة *تأثيرها* العالمي من خلال استحداث أدوات دعائية أكثر فعالية، وخاصة من خلال تعزيز اليوم العالمي عن طريق حملة على الإنترنت. وستوضع مبادئ توجيهية خاصة بالشركاء الاجتماعيين بشأن كيفية المشاركة بفعالية أكبر في أنشطة اليوم العالمي. إضافة إلى ذلك، سيتعين زيادة التركيز على أن تصبح المنظمة مركز المعلومات الدولي فيما يتعلق بالأفكار والممارسات المتصلة بمكافحة عمل الأطفال.

٣٨٣. وابتداء من عام ٢٠١٠، يمكن استحداث أداة دعائية جديدة مهمة في شكل *تقرير عالمي* سنوي أو كل سنتين بشأن عمل الأطفال يضم آخر المستجدات في التقديرات العالمية واستعراضاً للتقدم المحرز صوب هدف عام ٢٠١٦. وستتيح المبادرات العالمية الجارية، مثل مؤتمر لاهاي العالمي بشأن عمل الأطفال، واستجابة مجموعة العشرين إلى الاضطراب الاقتصادي وتغير المناخ، والحركة الناشئة بين بلدان الجنوب، فرصاً سانحة لإدراج عمل الأطفال بثبات أكبر في جدول أعمال السياسات الدولية. كما ستتيح عملية إصلاح الأمم المتحدة على نحو متزايد، منصة مهمة لموضوع عمل الأطفال بانتهاء تنفيذ برنامج "أمم متحدة واحدة" في عام ٢٠١٢. ومن اللازم بصفة خاصة في هذا السياق إقامة علاقة تكامل أوثق مع اليونيسيف واليونسكو من أجل دعم الجهود الوطنية والدولية الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال.

٣٨٤. وسيجري تدعيم واستكمال الشراكات والشبكات الدولية القائمة المتصلة بالزراعة والتعدين والتعليم والنزاعات المسلحة والصحة والبحوث وجمع البيانات والاتجار. وسيشجع البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال، في إطار استراتيجيته النهائية، الانتقال العضوي من وضع البلد المشارك إلى وضع البلد الرائد في قضية عمل الأطفال، على النحو المذكور أعلاه. وأخيراً، ستواصل منظمة العمل الدولية دعم المبادرات بين بلدان الجنوب باعتبارها وسيلة للتوعية ونقل الخبرات التقنية.

تدعيم تحالف العمال ودوائر الأعمال لمكافحة عمل الأطفال

٣٨٥. يؤدي الشركاء الاجتماعيون دوراً أساسياً على جميع مستويات الحركة العالمية لمكافحة عمل الأطفال. واستثمرت منظمة العمل الدولية بهدف مدى السنوات، موارد كبيرة في بناء قدرات الشركاء الاجتماعيين بهدف تدعيم دورهم في جهود القضاء على عمل الأطفال. وقد حدد التقرير فرصاً كثيرة، كما أشار إلى التحديات التي تواجهها منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في تحسين الاستجابة إلى ضرورات مكافحة عمل الأطفال. وتمثل أحد الاستثمارات المهمة في السنوات الأخيرة في إقامة شبكات إقليمية وعالمية لمساندة الإجراءات ومواصلتها. وسوف يستمر ذلك. وستمثل البحوث المتعلقة بتأثير الحوار الاجتماعي على وجه التحديد مساهمة مهمة في إبراز وتعزيز دور الشركاء الاجتماعيين في جهود القضاء على عمل الأطفال. وينبغي أن يتمثل أحد محاور التركيز في السنوات الأربع المقبلة في كيفية الاستجابة إلى تحدي الاقتصاد غير المنظم ولا سيما الزراعة باعتبارها أكبر قطاعات عمل الأطفال. وسيقدم الإرشاد بشأن استخدام البرامج القطرية للعمل اللائق وعملية إصلاح الأمم المتحدة باعتبارها وسائل هامة مفيدة للشركاء الاجتماعيين في جهودهم الرامية إلى القضاء على عمل الأطفال.

القضايا والأولويات الإقليمية

٣٨٦. يدعو هذا التقرير إلى زيادة التركيز الاستراتيجي على أفريقيا وجنوب آسيا. وقد دعا التقرير العالمي السابق (٢٠٠٦) على وجه الخصوص إلى زيادة التركيز على أفريقيا، ورحّب مجلس الإدارة خصوصاً بهذه الدعوة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٦. وتبين التقديرات العالمية الجديدة أن وتيرة التقدم في أفريقيا بطيئة على نحو يبعث على القلق. وتبقى استراتيجية "التركيز على أفريقيا" محفوفة بالصعوبات. وسيتوخى البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال من خلال استراتيجيته الرامية إلى "التركيز على أفريقيا" تنفيذ خطة عمله الخاصة بالقارة بالتركيز على بناء الالتزام السياسي بهدف القضاء على عمل الأطفال. ولتنفيذ هذه الاستراتيجية ستعمل منظمة العمل الدولية مع شركائها من أجل تشكيل فريق استشاري بارز وعقد اجتماع رفيع المستوى في أفريقيا، من باب المساهمة في تشجيع إنشاء حركة أفريقية لمكافحة عمل الأطفال.

٣٨٧. وفي الآن ذاته، لا يمكن تجاهل جنوب آسيا نظراً إلى حجم ونمو سكانها، بما في ذلك الأعداد المطلقة للعمال الأطفال فيها. وقد أفاد التقرير بأن الهند على وجه الخصوص يمكنها، بل ينبغي لها، أن تؤدي دوراً معززاً كأحد روّاد قضية عمل الأطفال على الساحة العالمية على نحو يتناسب ونمو مكانتها العالمية. ويمكن أن تصبح حركة بلدان الجنوب الموسعة وسيلة مهمة لأداء هذا الدور.

٣٨٨. واسترعى التقرير العالمي لعام ٢٠٠٦، الانتباه إلى التقدم الكبير المحرز في منطقة أمريكا اللاتينية. وهذا التقدم مستمر وإن كان بوتيرة أبطأ. غير أن تحديات مهمة لا تزال قائمة، ومنها ضرورة استمرار الزخم، والاستجابة بمزيد من الفعالية إلى البلدان والمجتمعات والفئات المهمّشة. وفي هذا السياق، يتعين على المنظمة وشركائها بصفة خاصة تحسين الاستجابة إلى معاناة الشعوب الأصلية، باعتبار ذلك مساهمة مهمة في الجهود الرامية إلى الحد من انعدام المساواة والاستبعاد وعمل الأطفال في المنطقة.