E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/ICEF/1996/14
8 April 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

منظمة الأمم المتحدة للطفولة

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية لعام ١٩٩٦

١٧ - ٢١ حزيران/يونيه ١٩٩٦

البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت*

لاتخاذ إجراء

استعراض سياسات واستراتيجيات اليونيسيف المتعلقة بحماية الطفل

موجز

يبدأ هذا الاستعراض بموجز تنفيذي ومقدمة مقتضبة. ويتحدث الفصل الأول منه عن خلفية اهتمام اليونيسيف بحماية الطفل، بينما يستعرض الفصل الثاني تجربة اليونيسيف أثناء السنوات العشر التي امضتها المنظمة في تطبيق سياستها لعام ١٩٨٦ لصالح الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة. ويشتمل الفصل الثالث على تحليل للأسباب وتحديد للظروف التي تقتضي اتخاذ تدابير حمائية خاصة. ويتناول الفصل الرابع قضايا البرمجة والدعوة المتعلقة بتوفير حماية خاصة للطفل، بما في ذلك تحليل الحالة والغايات والأهداف البرنامجية والاستراتيجيات البرنامجية والبرمجة والدعوة على المستوى القطري، والتدابير الداعمة على المستويين الإقليمي والعالمي، والرصد والتقييم. ويرد تفصيل الآثار التنظيمية المترتبة على اليونيسيف في الفصل الخامس. وترد في الفصل السادس توصية مقدمة لموافقة المجلس التنفيذي عليها. ويرد وصف لعمل لجنة حقوق الطفل في مرفق هذا الاستعراض.

* E/ICEF/1996/13.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
موجز تنفيذي			٣
مقدمة		١ - ٥	٥
أولا -	خلفية اهتمام اليونيسيف بحماية الطفل	٦ - ١٢	٦
ثانيا -	تنفيذ السياسة المتعلقة بالأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة ١٩٨٦ - ١٩٩٦	١٣ - ١٤	٨
ثالثا -	تحليل الأسباب وتحديد الظروف الداعية إلى اتخاذ تدابير حمائية لصالح الأطفال	١٥ - ٢٣	١٠
رابعا -	البرمجة والدعوة من أجل توفير حماية خاصة للطفل	٢٤ - ٥٦	١٣
	ألف - تحليل الحالة	٢٦ - ٣٠	١٣
	باء - الغايات والأهداف البرنامجية	٣١ - ٣٣	١٥
	جيم - الاستراتيجيات البرنامجية	٣٤ - ٤٠	١٦
	دال - البرمجة والدعوة على المستوى القطري	٤١ - ٤٩	٢٠
	هاء - التدابير الداعمة على المستويين الإقليمي والعالمي	٥٠ - ٥٢	٢٢
	واو - الرصد والتقييم	٥٣ - ٥٦	٢٣
خامسا -	الآثار التنظيمية المترتبة على اليونيسيف	٥٧ - ٦٢	٢٤
سادسا -	توصية	٦٣	٢٥
مرفق :	لجنة حقوق الطفل		٢٧

موجز تنفيذي

في السنوات العشر التي انقضت منذ وضع المجلس التنفيذي لليونيسيف سياسة تنظيمية لصالح الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة (انظر E/ICEF/1986/L.3 و E/ICEF/1986/12، المقرر ١٩٨٦/١٢)، تنامى الوعي على نطاق العالم للمشاكل التي من قبيل استغلال الأطفال وإساءة معاملتهم والتخلي عنهم، كما نما بصورة واضحة عدد الأطفال المتضررين. وينشأ كثير من هذه المشاكل عن عمليات إنمائية فاشلة أو غير منصفة في حين يكون سبب مشاكل أخرى العنف المنظم الذي حل في بعض البلدان والمناطق.

وفي الوقت ذاته، حققت الحركة العاملة من أجل حقوق الطفل - التي اقترنت بها اليونيسيف في أواخر الثمانينات - اعتماد اتفاقية حقوق الطفل وما يقارب التصديق الشامل عليها. ويؤكد بيان مهمة اليونيسيف (E/ICEF/1996/12 (Part I)، المقرر ١٩٩٦/١) على أن عملها لصالح الأطفال ينبغي أن يسترشد بالمبادئ والمعايير التي وضعتها الاتفاقية من أجل حماية الطفولة بصورة عامة.

ويتناول هذا الاستعراض للسياسة العامة مسألة استجابة اليونيسيف للظروف والأحوال التي تسبب انتهاكات جسيمة لحقوق الأطفال، وتعرضهم لمخاوف وأخطار كبيرة. ويتجاوز الاستعراض مفهوم "الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة" كمفهوم يتناول فئات معينة من الأطفال في حاجة إلى خدمات إضافية إلى مفهوم "الظروف العصيبة" والحاجة إلى اتخاذ "تدابير حمائية خاصة" كمنظور هام لتصميم برامج تعاون اليونيسيف. وتشمل الفئات العريضة، المتداخلة في كثير من الأحيان، التي تنقسم إليها الظروف التي تضع الأطفال في أوضاع معاكسة استثنائية ما يلي: (أ) عمل الأطفال المعجز لقوتهم؛ (ب) الحرب والأشكال الأخرى من العنف المنظم؛ (ج) الإيذاء والاستغلال الجنسيين للأطفال؛ (د) حالات العجز التي تصيب الطفولة؛ (هـ) فقدان الأسرة ومقدمي الرعاية الأساسيين؛ (و) القصور الذي يعتور القوانين ونظام قضاء الأحداث.

ويسلم هذا الاستعراض بأن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الأطفال كثيرا ما تقوم علاقة متبادلة بينها وبين مؤشرات الفقر الاعتيادية مثل انخفاض دخل الأسرة، وارتفاع معدلي الاعتلال والأمية بين الأطفال، غير أنه يحدث في كثير من الأحيان أن تزداد آثار مؤشرات الفقر العادية سوءا على سوء بفعل كوارث أخرى فتسبب أخطارا استثنائية للأطفال. ويعتمد الاستعراض مفهوم " التدابير الحمائية الخاصة"، الذي وضعته لجنة حقوق الطفل، كوصف للتدابير اللازمة لمعالجة حالات الضعف الخاصة بالأطفال لتمكينهم من التمتع بجميع حقوقهم.

ويقترح هذا الاستعراض تدابير لإدماج البرامج القطاعية في الاتجاه العام بحيث تصل إلى الأطفال الذين يعانون من أوضاع معاكسة استثنائية وخدمتهم. ويقترح كذلك أن تصمم أنشطة برنامجية موجهة محددة وإجراءات دعوية وأن تنفذ حسب الحاجة. وسيعتمد تكييف الإجراءات البرنامجية الممكنة المختلفة في برنامج تعاون متماسك في بيئة قطرية على تقييم المشاكل والاحتياجات، والميزة النسبية التي تتمتع بها اليونيسيف في البلد، والتدابير التي يضطلع بها الشركاء والحلفاء الآخرون. ويؤكد الاستعراض

على التجربة التي تمت خلال سنوات التطبيق العشر لسياسة عام ١٩٨٦ المتعلقة بالأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة. ويشدد على أهمية التعلم والاستكشاف، بالتعاون مع الشركاء الحكوميين والحكوميين الدوليين وغير الحكوميين، لإيجاد سبل فعالة لحماية الأطفال الذين يعانون من أوضاع معاكسة استثنائية.

مقدمة

١ - لقد استحالت اتفاقية حقوق الطفل، منذ اعتمادها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٨٩، إلى قانون دولي وقامت بالتصديق عليها ١٨٧ دولة طرفا. وقد أصبحت الاتفاقية، خلال تلك الفترة، مصدرا متزايد الأهمية لإرشاد عمل اليونيسيف. وكان الدور الرئيسي لليونيسيف في البداية فيما يتعلق بالاتفاقية هو نشر المعلومات المتعلقة بأحكامها والتشجيع على تصديقها. غير أن القبول الذي يكاد يكون شاملا لهذه المجموعة من المعايير الدنيا المتعلقة بالأطفال دفع اليونيسيف إلى النظر في دورها في تنفيذ الاتفاقية، وهو تطور بدأ بصورة رسمية بتقرير عن "دور منظمة الأمم المتحدة للطفولة في تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل" (E/ICEF/1991/L.7) قدم إلى المجلس التنفيذي في دورته العادية لعام ١٩٩١. وقد دعا التقرير إلى وضع برامج تعاون مع الحكومات تهدف إلى تنفيذ أحكام الاتفاقية.

٢ - والمنظور الجديد للحقوق مسلم به في بيان مهمة اليونيسيف، الذي اعتمد في ٢٢ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦ من قبل المجلس التنفيذي في دورته العادية الأولى (E/ICEF/1996/12 (Part I)، المقرر ١٩٩٦/١). ويصف البيان اليونيسيف بأنها "تسترشد باتفاقية حقوق الطفل"، بسياسات وبرامج مشربة من أولها إلى آخرها بمبادئ الاتفاقية. وفي واقع الأمر، مع أن بيان المهمة يمثل التعبير الرسمي الأول عن التزام اليونيسيف بالبرمجة وصنع القرار القائمين على أساس من حقوق الأطفال، فقد كان التطور جاريا بصورة غير رسمية داخل اليونيسيف لسنوات عدة. وهذا الاستعراض لسياسات واستراتيجيات اليونيسيف هو أول استعراض يقدم للمجلس التنفيذي منذ اعتماد بيان المهمة. ولذلك فهو يفتتح عهدا جديدا من حيث ترجمة هذه المبادئ الإرشادية الجديدة إلى سياسة نافذة لليونيسيف.

٣ - ولم يتم بعد الاستيعاب الكامل ولا إعطاء التعبير المؤسسي لجميع المعاني الضمنية لمباشرة عمل اليونيسيف من منظور حقوق الأطفال. ومن بين العوامل التي يتعين النظر فيها وإدماجها أثناء تطور نهج اليونيسيف الجديد القائم على أساس من الحقوق ما يلي: (أ) توسيع نطاق اهتمام اليونيسيف بحيث يشمل الأطفال في كل مكان؛ (ب) توسيع نطاق التركيز من الرضع وصغار الأطفال إلى الذين تبلغ أعمارهم ١٨ سنة، وهو السن الذي حددته الاتفاقية كحد أعلى للطفولة؛ (ج) تطبيق مبادئ الاتفاقية في أي تحليل أو تدبير عدم التمييز، و "المصالح العليا للطفل"، ومشاركة الأطفال في القرارات والتدابير التي تمسهم.

٤ - ويمكن وصف المقصد من الاتفاقية بأنه توفير الحماية الشاملة للطفولة. فمبادئها وموادها تشمل جميع الأطفال في جميع الأزمنة؛ فلا يوجد تسلسل هرمي للأحكام يعلو بموجبه الحق في التعليم، على سبيل المثال، على الحق في الحماية من الاستغلال الجنسي، أو العكس. ومع ذلك، فالاتفاقية تسلم بوجود درجات متفاوتة من الخوف والخطر على الأطفال. وتضمن لجميع الأطفال الحماية من الإيذاء البدني أو النفسي أو المعنوي في صورة إساءة معاملة أو استغلال أو ترك أو إهمال. وتشمل بعض مواد الاتفاقية أيضا حقوق الطفل في التمتع بحماية خاصة في حالة الحرب أو الهجرة القسرية، في الحالات التي يكون فيها الطفل في تعارض مع القانون وفي حالات العجز. وتنص الأحكام الواردة في المواد ١٩ إلى ٢٣ و ٣٢ إلى ٤٠ بصورة

محددة على أن الأطفال يجب "أن تتوفر لهم الحماية من" الإساءات في المعاملة، بما فيها الاستغلال الاقتصادي والجنسي أو التبني غير القانوني؛ وأنه يجب "تزويدهم بـ" خدمات من قبيل الرعاية العلاجية من آثار التعذيب أو المعاملة السيئة أو النزاع المسلح، وبحقوق خاصة عندما يكونون بدون أسر أو عندما لا تنهض أسرهم بمسؤولياتها. وقد وضعت لجنة حقوق الطفل، وهي الهيئة الراصدة لتنفيذ الاتفاقية، مفهوم "التدابير الحمائية الخاصة" كدليل للعمل في هذه المجالات من قبل الدول الأطراف.

٥ - ويُعنَى هذا الاستعراض على وجه التحديد بتدابير حماية الأطفال من الحالات التي يحدث فيها، أو التي يُخشَى أن يحدث فيها الاستغلال الفاحش وإساءة المعاملة والترك والظروف الأخرى التي تضع الأطفال في أوضاع معاكسة استثنائية - وهي الحالات التي يطلق عليها تعبير "الظروف العصيبة". وتتمثل الفرضية الأساسية للعمل في هذا المجال في أن حماية الأطفال من ظروف الخطر الشديد والمخاوف الكبيرة وتمكينهم من التمتع بجميع حقوقهم يتطلبان جهودا خاصة وتدابير إضافية فوق البرامج والسياسات العامة اللازمة لتلبية احتياجات جميع الأطفال والوفاء بحقوقهم.

أولا - خلفية اهتمام اليونيسيف بحماية الطفل

٦ - نشأ في أثناء السنة الدولية للطفل في عام ١٩٧٩ مناخ تميز بمزيد من الوعي والاهتمام بالأطفال المعرضين للأخطار، ويرجع الفضل الأساسي في ذلك إلى الحث من جانب المنظمات غير الحكومية ذات الاهتمام المركز على الطفل. ولأول مرة نقلت بعض الظروف العسرة بصورة استثنائية - الاستغلال وإساءة المعاملة والبغاء والعيش في الشوارع - من حالتها المهملة المعتمدة على الصدقات إلى جدول أعمال السياسة العامة. وبالرغم من أن الكثير من الحكومات في البلدان الصناعية كما في البلاد النامية كانت ترفض في الماضي الاعتراف بوجود مثل هذه المشاكل، إلا أنها بدأت بحلول السنة الدولية للطفل بالاعتراف بوجود تلك المشاكل وبطلب المساعدة في اتخاذ الخطوات الضرورية لحلها.

٧ - وكانت الفئة الأولى من الأوضاع المعاكسة الاستثنائية التي تقرر معالجتها في إطار تطوير سياسة اليونيسيف هي عجز الطفولة في عام ١٩٨٠ (انظر "عجز الطفولة: منعه ومعالجته - مذكرة وتوصيات من المدير التنفيذي" (E/ICEF/L.1411)). وفي حوالي عام ١٩٨٠ أيضا، بدأ العمل في منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي على دعم المنظمات غير الحكومية العاملة في أوساط أطفال الشوارع. وفي عام ١٩٨٤، أقيمت "أيام السكينة" الأولى في السلفادور التي كانت تمزقها الحرب، مما أرسى مفهوم أن الأطفال ينبغي أن ينظر إليهم كمناطق سلم، على الأقل أثناء فترة تكفي للقيام بحملة تحصين. وفي عام ١٩٨٤ أيضا، طلب المجلس التنفيذي لليونيسيف أن تدرس قضية الأطفال الذين يعيشون في أوضاع معاكسة استثنائية دراسة أوثق. وهذا أدى إلى اعتماد سياسة اليونيسيف المتعلقة بالأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة. في عام ١٩٨٦ (E/ICEF/1986/L.3 و E/ICEF/1986/12، المقرر ١٢/١٩٨٦).

٨ - وقد حللت ورقة استعراض السياسة لعام ١٩٨٦ حالة الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة تحت ثلاثة عناوين: الأطفال الذين يعيشون في ظروف المنازعات المسلحة؛ والأطفال العاملون وأطفال الشارع؛ والأطفال ضحايا المعاملة السيئة والإهمال. ووضعت الورقة أيضا مبادئ تشمل البرمجة لصالح الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة كما اشتملت على توصيات متعلقة بأنشطة اليونيسيف على الصعيدين القطري والعالمي. وقد شملت المبادئ كفالة (أ) أن تنفذ البرامج بالتعاون الوثيق مع مجموعة مختلفة من الشركاء، ولا سيما في قطاع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص؛ (ب) أن تحترم البرامج النماء المتكامل للطفل بدنيا وعقليا وعاطفيا وروحيا واجتماعيا؛ (ج) أن تعزز التضامن والمبادرة على صعيدي الأسرة والمجتمع المحلي؛ (د) أن تهدف البرامج إلى كفالة توسيع نطاق الخدمات الحالية، كالخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية، بحيث تصل إلى الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة. وتناولت التوصيات الحاجة إلى تحليلات للحالة وإلى الدعوة ونشر المعلومات وبناء القدرات والرصد والتقييم، إلى غير ذلك من السمات المعتادة للأنشطة البرنامجية لليونيسيف. وما زال جزء كبير من هذه السياسة معمولا به.

٩ - ومع ازدياد الوعي بحالات الضعف التي تتعرض لها الطفولة جاءت مبادرة وضع مشروع اتفاقية لحقوق الطفل. وسار العمل في صياغة المشروع حسب توجيهات لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. وقد أنجز قسم كبير من ذلك العمل بحض من بعض الحكومات والمنظمات غير الحكومية. وابتداء من عام ١٩٨٦، ألقت اليونيسيف أيضا بثقلها وراء عملية صياغة الاتفاقية (انظر E/ICEF/1986/12، المقرر ١٢/١٩٨٦). ويمثل اعتماد الاتفاقية في عام ١٩٨٩ وإقرارها بسرعة كقانون دولي معلمين بارزين في صعود نجم قضية الأطفال. وقد أرست الاتفاقية، بدعم من إعلان وخطة عمل مؤتمر القمة العالمي من أجل الطفل لعام ١٩٩٠، جدول أعمال لصالح الأطفال لذلك العقد وما بعده.

١٠ - ومنذ عام ١٩٩١، ساندت اليونيسيف أعمال لجنة حقوق الطفل (انظر المرفق) بتوفير المساعدة الفنية للدول الأطراف المنخرطة في عملية الإبلاغ. وتعاونت اليونيسيف أيضا مع وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة، من بينها منظمة العمل الدولية؛ ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في دعم مبادرات إضافية لصالح الأطفال، وقامت بدور في تنفيذ مختلف قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة بالأطفال. فمثلا، تقوم اليونيسيف بتقديم دعم حاسم للدراسة الشاملة التي تجريها الأمم المتحدة عن حالة الأطفال المتضررين بالنزاعات المسلحة.

١١ - وقد جرى إبراز الأدوار المتكاملة لأهداف مؤتمر القمة العالمي من أجل الطفل والاتفاقية في أوائل التسعينات بعد أن قام المركز الدولي لإنماء الطفل في فلورنسا بعمل تدبري تحليلي. وفي الوقت ذاته، مع تزايد الاهتمام العام بقضايا الأطفال في البلدان الصناعية، أخذت اللجان الوطنية لليونيسيف تشغل نفسها بصورة متزايدة بالأبعاد الدولية لقضايا حماية الطفل، واعتبرت الاتفاقية إطارا للمناقشات العامة في بلدانها.

١٢ - وقد أصبح استعراض سياسات واستراتيجيات اليونيسيف في مجال حماية الطفل أمرا ضروريا في هذا الوقت لأسباب عدة. ففي المقام الأول، كونت اليونيسيف في السنوات العشر منذ وضعت الصياغة السابقة لسياستها المتعلقة بالأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة فهما أفضل للقضايا ولكيفية الوصول بصورة أكثر فعالية إلى الأطفال الذين يوجدون في أوضاع معاكسة استثنائية. وفي المقام الثاني، حدثت زيادة غير عادية في الوعي العام لهذه القضايا وفي الاهتمام بها. وفي المقام الثالث، مع تزايد الإدراك العام للمشاكل في البلدان النامية والصناعية على حد سواء، يظهر أن أعداد الأطفال المتضررين آخذة في النمو كذلك. وفي المقام الرابع، أعرب عدد متزايد من الحكومات عن استعدادها للعمل بتعاون من اليونيسيف على تصحيح الظروف التي تجعل الأطفال في أوضاع معاكسة معينة. وقد كشفت عن هذا الاتجاه عملية الإبلاغ من جانب الدول الأطراف عن تنفيذ الاتفاقية، الذي تشرف عليه لجنة حقوق الطفل. وأخيرا، سيكون من شأن صياغة سياسة متعلقة بالوفاء بحقوق الأطفال في الحماية أن يساعد اليونيسيف في وضع نهج متعلق بحقوق الطفل للبرمجة والدعوة بوجه عام على الصعيدين القطري والعالمي. ولذلك فإن هذا الاستعراض يمثل مساهمة في تطوير أفكار وممارسات اليونيسيف في هذا الميدان.

ثانيـــا - تنفيذ السياسة المتعلقة بالأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة ١٩٨٦ - ١٩٩٦

١٣ - وفرت ورقة السياسة العامة لعام ١٩٨٦ والتوجيه البرنامجي الناجم عنها (CF/PD/PRC-1986-004) نقطة انطلاق لتدابير اليونيسيف الرسمية في هذا الميدان. وكان التأكيد خلال الثمانينات الأخيرة والتسعينات الأولى ما يزال منصبا في الدرجة الأولى على بقاء الطفل وصحته، وبعد عام ١٩٩٠، على تعليمه. ولم يكن يكرس في مقر اليونيسيف للأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة سوى القليل من الموارد البشرية أو الفنية. وكانت الموارد أيضا نادرة بوجه عام على الصعيدين الإقليمي والقطري، باستثناءات قليلة بارزة، كان يتاح فيها تنفيذ البرامج من خلال الأموال التكميلية. وكانت الأنشطة المتعلقة بالأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة تعتبر في معظم البرامج القطرية والمكاتب الإقليمية ملحقات برنامجية.

١٤ - وقد أخذت بعض المكاتب القطرية لليونيسيف، بما فيها البرازيل وبوليفيا والفلبين وكينيا وموزامبيق، زمام المبادرة في دمج مبادئ اتفاقية حقوق الطفل في تحليلات الحالة والبرامج القطرية. ونشأ الاعتقاد أن العمل في مجال حقوق الأطفال يستلزم نظاما أكثر منهجية من مجرد إضافة الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة كفئة برنامجية أو الترويج للتصديق على الاتفاقية. وفي الوقت ذاته، اعترف بأن قضايا الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة تولد أثارا أعمق مما كان متصورا في السابق. فالظروف التي تسمح بحدوث انتهاكات جسيمة لحقوق الأطفال تتطلب أكثر من خدمات إضافية أو زيادة في الدعوة. فأعداد الأطفال المتضررين وطبيعة المآزق العديدة التي يعيشونها كثيرا ما تدل على وجود مشاكل عامة وهيكلية داخل المجتمع بوجه عام، ولهذه المشاكل آثار هامة على برامج اليونيسيف. وقد اضطلعت اليونيسيف ببعض المبادرات القيمة على الصعيد القطري، ومن هذه المبادرات أخذت الدروس المفيدة التالية:

(أ) دروس في تحليل الحالة - في بعض البلدان، وخاصة في أمريكا اللاتينية، اكتسبت اليونيسيف خبرتها الأولى في مجال الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة من البرامج المخصصة للأطفال الذين يعيشون في الشوارع. وقد أدى هذا العمل المبكر إلى الاعتراف بأن العديد من الفرضيات الأساسية كانت خاطئة، بما فيها الاعتقاد الواسع الانتشار بأن نسبة عالية من أطفال الشوارع هم ممن لا والدين ولا مساكن لهم. فقام برنامج اليونيسيف الإقليمي للأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بابتكار ونشر أساليب لتحليل حالة الأطفال الآخرين الذين يعيشون في أوضاع معاكسة استثنائية (مثل، الرقم ٦، "دليل منهجي لتحليل حالة الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة"، ١٩٨٨). وسرعان ما أدت معرفة اليونيسيف المتنامية إلى اكتشاف أن البيانات لم تكن وافية بالغرض في جميع المجالات تقريبا. وهو اكتشاف يعكس حساسيات عامة وسياسية بصدد الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة وبصدد الأطفال والشبان الذين هم على خلاف مع القانون:

(ب) دروس في البرمجة - إن التعقيدات التي تحيط بقضايا الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة تقتضي اتباع نهج ابتكارية في البرمجة. ففي غواتيمالا والفلبين والهند، على سبيل المثال، اقتضى منع طرد الأطفال من أسرهم إلى الشارع تعزيز الخدمات الأساسية. وربطت البرامج في مجالي الصحة والتعليم بتوليد الدخل للأسر التي تعيش في مناطق جغرافية محددة وبتدخلات لصالح الأطفال، مثل الترويح المنظم. وبالاقتران بهذه البرامج الوقائية الموجهة إلى الأسر، نفذت برامج تعليمية مكثفة في المناطق الطرفية والشوارع لصالح الأطفال الذين يعيشون بالفعل في الشارع:

(ج) دروس في المشاركات - إن معالجة الظروف التي تزج بالأطفال في أوضاع معاكسة تتطلب نهجا برنامجيا متعدد الشعب والقطاعات. ولأن القطاع الحكومي الرئيسي المعني - وزارات الرعاية الاجتماعية - لم تستطع بمفردها حل هذه المشاكل المجتمعية الواسعة الانتشار، نشأت طرق جديدة للعمل مع المنظمات غير الحكومية والمنظمات ذات القاعدة المجتمعية. وجرى تحديد وتعبئة الفروع القضائية في الحكومة ومنظمات الشباب والجماعات النسائية وغيرها كشركاء. وسيكون بناء قدرات المنظمات في إطار المجتمع المدني للمساعدة على تعزيز ودعم الهياكل الاجتماعية للأطفال - أسرهم ومدارسهم - هو المرحلة الحاسمة التالية في العمل البرنامجي والدعوي في مجال حماية الأطفال والمراهقين:

(د) الدروس في الدعوة - يوجد لدى العديد من الحكومات حساسية تجاه الإعلان عن قضايا مثل بغاء الأطفال، وعمل الأطفال، والاتجار بالجنس والممارسات المسيئة في النظم القضائية للأحداث. ومع ذلك، فقد لوحظ أن التوترات الخلاقة بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الأطفال قد تساعد على زيادة الوعي العام والتأثير على السياسات العامة. ومن الصعب اتخاذ مواقف شاملة بصدد انتهاكات محددة للحقوق لأن الإجراء الذي يكون ملائما في سياق ما قد يكون غير ملائم في سياق آخر. وينبغي أخذ الحيطة لتفادي الرضوخ للضغوط من جانب وسائط الإعلام والمانحين والناشطين لاتخاذ مواقف علنية لا تقوم على أساس فهم سليم للقضايا المعقدة أو معلومات مستندة إلى بحوث جيدة:

(هـ) دروس في الرصد والتقييم - لا توجد مؤشرات شاملة لقياس تعرض الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة للأخطار، ولا لقياس أثر هذه الأخطار على نماء الطفل. فكل حالة محددة تقتضي فهما للتفاعل بين مختلف المتغيرات. ونظرا لعدم وجود مفاهيم واضحة وأساليب ملائمة لإنشاء بيانات قاعدية موثوق منها، لم تحدد أهداف قابلة للقياس في مجال الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة. ويوحي العمل لتحديد مؤشرات ملائمة أنه يلزم وضع معايير متفق عليها لتحليل الأخطار تقوم على أساس معايير دنيا مقبولة بوجه عام لضمان رفاه الأطفال.

ثالثا - تحليل الأسباب وتحديد الظروف الداعية إلى اتخاذ تدابير حمائية خاصة لصالح الأطفال

١٥ - إن الظاهرة المتنامية المتمثلة في الظروف التي تضع الأطفال في وضع معاكس استثنائي يجب أن ينظر إليها جزئيا على أنها أحد نواتج العملية الإنمائية حين تتخذ مسارا خاطئا. فكثير من الظروف العصيبة تنشأ عن عمليات إنمائية فاشلة أو غير منصفة، أو عن عمليات عطلتها الحرب أو كوارث أخرى، بما فيها انتشار متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز). ومن بين الأسباب الأساسية لذلك التوسع الحضري السريع؛ والأثر الاجتماعي لعولمة الاقتصاد؛ و "الفقر الجديد" الذي ولدته كل من المشاكل الاقتصادية في الثمانينات وترياقها - التكيف الهيكلي؛ وإعمال القوى السوقية في السياسة الاجتماعية؛ والنزاعات المتوطنة المقترنة بانتهاء الحرب الباردة. وتشمل النواتج الاجتماعية لهذه الاتجاهات النزوح السكاني على نطاق واسع؛ وزيادة إجهاد وقذارة وفساد المناطق الحضرية؛ وانحلال وتفسخ الأسر؛ وازدياد أعداد الأسر المعيشية التي ترأسها إناث؛ وامتصاص النساء والأطفال في عمالة استرقاقية وغير نظامية؛ وسخط الشباب ونفورهم، وخاصة في البلدان ذات الاقتصادات الراكدة؛ وازدياد أعداد من لا أسر لهم من الأطفال.

١٦ - وتتسم قدرة اليونيسيف على معالجة التمييز النظامي أو الأسباب الهيكلية للسطو على الأطفال بالمحدودية. ومع ذلك، فإن جهودها الهادفة إلى معالجة العقبات الحالية والمباشرة التي تحول دون رفاه الأطفال وإعمال حقوقهم يجب أن تكون مدركة إدراكا تاما للأسباب الأعمق. فهذه الجهود يجب أن ترتبط، بقدر الإمكان، بالدعوة، والحوار في إطار السياسة العامة وبناء التحالفات دعما للتغييرات الهيكلية والاتجاهية في المجتمع.

١٧ - وكثيرا ما تكون الانتهاكات الجسيمة لحقوق الأطفال ذات علاقة بمؤشرات الفقر المعتادة، مثل تدني دخل الأسرة، وارتفاع معدلي الاعتلال والأمية. ومع ذلك، فالنقطة الأساسية هي أن هذه مؤشرات مضافة إلى مؤشرات الفقر القياسية. واتحاد هاتين المجموعتين من الظروف - المجموعة التي تتطلب تدابير متعلقة بالبقاء والنماء والمجموعة التي تتطلب تدابير حمائية خاصة - هو الذي يوجد "ظروفا عصيبة" للأطفال. ومنذ وضع السياسة المتعلقة بالأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة لعام ١٩٨٦، والنقاش يجري على نطاق واسع حول تصنيف الأطفال تحت هذا العنوان وحول ما إذا كان هذا يعود بالفائدة على البرمجة. فمواصلة استخدام وصف "الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة" وتصنيف الأطفال إلى مجموعات

من هذا القبيل يثير قلقا لدى كثيرين من الناشطين وأرباب المهن ذوي الخبرة الذين يرون أن ذلك يمكن أن يؤدي إلى إلصاق صفة دائمة بهم. فتعريف الأطفال بالظروف التي أثرت عليهم تأثيرا سلبيا يعني وصفهم بأنهم خارجون عن القواعد الاجتماعية بدلا من التسليم بأنهم ضحايا لهياكل وسياسات قاصرة اجتماعيا. وفي الوقت ذاته، يقال إن إطلاق هذه الصفة ممقوت من جانب الأطفال أنفسهم لأنه يعزز المواقف الاجتماعية السلبية نحوهم.

١٨ - ومع ذلك، فمن الصعب تفادي تصنيف الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة لأغراض التحليل المتساوق وتصميم البرامج. والمقصود من التصنيف المقدم هنا هو المساعدة في إيجاد منظور لتقييم مختلف الظروف العصيبة التي يعيشها الأطفال وللتوصل إلى برمجه ملائمة لتلبية الاحتياجات اللازمة للإجراءات الحمائية الخاصة.

١٩ - والتصنيف العام المقترح هو تصنيف يؤكد على الظروف المفروضة على الأطفال التي تجعلهم في أوضاع سلبية استثنائية. ويتخذ التصنيف الشكل التالي:

(أ) ظروف عمل الأطفال المعجز لقدرتهم: الاستغلال الاقتصادي وأي ظرف آخر يؤدي فيه الأطفال عملا بأجر أو بدون أجر يمكن أن يكون ضارا بصورة مباشرة بنمائهم، أو قد يحول بينهم وبين ممارسة حقوقهم الأخرى، بما فيها حقوقهم في التعليم والصحة والفراغ. وتوجد ظروف عمل الأطفال الضار بدنيا والمعجز للقدرة في قطاعات العمل الرسمية وغير الرسمية، بما فيها الشوارع والأسواق والأسر المعيشية لأرباب العمل أو الأسر المعيشية للأطفال ذاتهم؛

(ب) ظروف الحرب والأشكال الأخرى من العنف المنظم أو الواسع النطاق: وهي ظروف النزاع أو العنف التي تعرض سلامة الأطفال و/أو نماءهم البدني أو العقلي أو المعنوي أو الروحي للأخطار. وتشمل الظروف ذات الصلة الهجرة القسرية؛ والانفصال اللاإرادي عن الأسرة؛ وتجنيد الأطفال في القوات المسلحة وكوادر المليشيا والعصابات أو شبكات أو عصابات الجريمة المنظمة؛

(ج) ظروف الإيذاء أو الاستغلال الجنسيين: وهي أي اتجار بالجنس يشمل الأطفال أو الشباب (بما في ذلك الاتجار غير المشروع بالجنس والبغاء والفن الإباحي)، أو أي استخدام للأطفال أو الأحداث للإشباع الجنسي غير التجاري للكبار، بما في ذلك التسري أو زواج الأطفال؛

(د) الظروف المعوقة: وهي الظروف التي تؤدي إلى حالات ضعف عقلي أو بدني أو حسي تحدث بأي شكل من الأشكال أثناء الولادة أو قبلها أو بعدها، بما فيها الحالات الناجمة عن أمراض الطفولة مثل الأمراض التي يمكن الوقاية منها باللقاحات؛ والحالات الناشئة عن سوء التغذية المتسببة عن نقص اليود أو الفيتامين ألف؛ والحالات المتسببة عن الحوادث والحرب أو العنف؛

(هـ) ظروف فقدان الأسرة و/أو مقدمي الرعاية الأساسيين بصورة مؤقتة أو دائمة: وهي ظروف العوز الناشئة عن وفاة أو عجز أفراد الأسرة، أو عن تشتت الأسرة بسبب الطلاق أو سجن أحد الوالدين أو مقدم الرعاية، أو الانفصال؛

(و) ظروف القوانين القاصرة و/أو والعمليات القانونية والقضائية المسيئة: وهي أية عملية قانونية أو قضائية لا تحترم حقوق الأطفال كما هي مبينة في اتفاقية حقوق الطفل، بما فيها النظم التي تحرم الأطفال تعسفيا أو بصورة غير لائقة من حريتهم، ولا توفر لهم الحماية من سوء المعاملة أو الإيذاء من قبل الأنظمة القانونية ووكالات إنفاذ القوانين، وتحرم الأطفال من هويتهم بسبب عدم وجود نظام تسجيل حيوي أو وجود نظام قاصر، أو تسمح ببيع الأطفال والاتجار بهم أو تبنيهم تبنيا لا يحقق المصلحة الفضلى للطفل.

٢٠ - وهذه المحاولة لتصنيف "الظروف العصيبة" التي تصيب الأطفال تبين أن من الصعب القيام بذلك بصورة دقيقة. فكثيرا ما يتعرض الأطفال إلى ظروف صعبة عديدة في آن واحد. فالطفل الذي يفتقد والديه، على سبيل المثال، قد يعمل في البغاء في الوقت الذي يحرم فيه من التعليم والرعاية الصحية. وبالإضافة إلى ذلك، فهناك أنواع من الظروف الصعبة التي تعزز ظروفا أخرى. فمثلا، بعض أنواع العمالة الاسترقاقية تعرض للأطفال للاستغلال الجنسي. فيلزم القيام بتحليل شامل للأحوال والظروف المحددة على الصعيدين الوطني والمحلي كأساس لتصميم استراتيجيات مناسبة.

٢١ - وإن صعوبة تقدير أعداد الأطفال المتأثرين بأي ظرف محدد هي انعكاس للقصور في معرفة أي البيانات يلزم وفي استنباط أفضل السبل من جمعها. ومن الصعب أيضا الوصول إلى الأعداد الدقيقة لأن الظروف التي تجعل الأطفال في حاجة إلى حماية خاصة كثيرا ما تكون غير قانونية، ولذلك تكون مخفية عن الأنظار العامة، مما يجعل من الصعب الكشف عنها وبحثها.

٢٢ - والتقديرات المستخدمة على نطاق واسع الآن غير وافية بالغرض لأنها نادرا ما تكون موزعة حسب العمر، بالرغم من أن عمر الطفل المعني هو عامل تحديد رئيسي لدرجة الخطورة وإمكانية التعرض لها والاستغلال والضرر الطويل الأجل المحتمل. وحين يتعلق الأمر بالبيانات المتصلة ببغاء الأطفال، على سبيل المثال، لا تحدد أعداد الأطفال الذين هم في سن ما قبل البلوغ والذين في سن البلوغ المبكر والذين في سن البلوغ المتأخر إلا في حالات نادرة، مما يؤدي إلى تصورات شائهة عن طبيعة الظاهرة. وبالمثل، يمكن أن تكون هناك مبالغة في التأكيد على العمر الأدنى للدخول إلى مكان العمل الرسمي عند الإبلاغ عن الاستغلال الاقتصادي. وقد يكون أهم من ذلك أن تقدر الأخطار النسبية التي تنطوي عليها مهن معينة على الأطفال من مختلف الأعمار، أو أن تقاس الفرص مثل التعليم الابتدائي التي تضيع على الأطفال في مختلف الأعمار. والإحصاءات أيضا نادرا ما تكون موزعة حسب نوع الجنس، وهي حقيقة تمنع وجود فهم أفضل للممارسات الضارة القائمة على أساس التمييز بين الجنسين، بما في ذلك الإهمال أو الترك غير المتناسب للإناث من الأطفال.

٢٣ - وينبغي أن ينظر إلى التقديرات العالمية لأعداد الأطفال المتأثرين في مختلف أنواع الظروف بحذر، ولكنها مفيدة كمؤشرات على حجم المشكلة. فمنظمة العمل الدولية تقدر أنه يوجد ما يتراوح بين مائة مليون ومائتي مليون طفل في العالم كله يعملون في أعمال تسبب عجزا للأطفال. ويقدر التقرير المعنون "حالة أطفال العالم لعام ١٩٩٦" أنه نتيجة للحروب خلال الثمانينات تحول ١٢ مليون طفل إلى أطفال مشردين، وما بين ٤ ملايين و ٥ ملايين طفل إلى معوقين ومليون واحد إلى أيتام. وفي تقرير The Progrss of Nations 1995، تؤكد اليونيسيف أن "عدد المشتغلين بالبغاء الذين تقل أعمارهم عن ١٨ سنة ربما يزيد على المليونين". والتقدير العالمي لعدد الأطفال المعوقين الذي أبلغت عنه منظمة الصحة العالمية يتراوح بين ١٢٠ مليونا و ١٥٠ مليونا. وتقدر منظمة الصحة العالمية أيضا أن ثلاثة ملايين طفل في العالم كله فقد كل منهم أبويه أو أحدهما بسبب متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز). وبالرغم من فائدة هذه التقديرات العالمية التقريبية، ينبغي التأكيد على أن تصميم سياسات واستراتيجيات البرامج ينبغي أن يقوم على أساس البحوث الوطنية والمحلية وتحليل المعلومات الكمية والنوعية على السواء.

رابعا - البرمجة والدعوة من أجل توفير حماية خاصة للطفل

٢٤ - كما تقدمت الإشارة في الفقرة ٥ أعلاه، يوضح هذا الاستعراض السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالإجراءات اللازم اتخاذها لحماية الأطفال الذين يتعرضون أو يمكن أن تتعرض حقوقهم لانتهاكات جسيمة. فالأطفال الذين يحتاجون إلى إجراءات حمائية خاصة يكونون في الوقت ذاته بصورة تكاد تكون دائمة محرومين من معظم الحقوق، مثل الرعاية الصحية والتعليم واللعب والترفيه والمشاركة. فالتدابير الخاصة أو الإضافية الهادفة إلى حماية هؤلاء الأطفال ينبغي أن توجه في المقام الأول إلى تمكينهم من التغلب على العقبات المفروضة عليهم كي تتاح لهم إمكانية الحصول على الخدمات والاستحقاقات التي يحق لجميع الأطفال الحصول عليها.

٢٥ - والتصدي لتلك القضايا برنامجيا يتطلب توسيع نطاق الخدمات المقدمة لجميع الأطفال من خلال البرامج العادية بحيث تشمل الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة. وفي الوقت ذاته، يجب إنشاء تدخلات موجهة توجيها محددا لصالح الفئات المتأثرة. وهنا توجد أوجه شبه مع سياسات اليونيسيف المتعلقة بالمرأة والتي تشمل إدماج بعد نوع الجنس في الاتجاه العام في البرمجة والدعوة جميعا واتخاذ تدابير إيجابية لصالح النساء والفتيات اللاتي يعانين من أوضاع غير مواتية.

ألف - تحليل الحالة

٢٦ - إن وضع أي برنامج تعاون قطري لليونيسيف يبدأ بوضع تحليل للحالة. وفي بعض البلدان، بما فيها تلك التي تكون في حالة حرب أو التي تمر بأزمات اقتصادية شديدة، قد توجد نسبة عالية من الأطفال في "ظروف عصيبة". وفي مثل هذه الأوضاع، يجب أن يبدأ تحليل الحالة من الخطر الذي يتهدد الأطفال من جراء تمزق الحياة الأسرية على نطاق واسع و/أو وانهيار شبكات السلامة التابعة للدولة والمجتمع. ويمكن

أن يوجد مثل على هذا النهج في تحليل حالة أوغندا لعام ١٩٩٤. فقد أولي اهتمام خاص هناك لحالة المراهقين والمراهقات بالنظر إلى أن معدلات الحمل والإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) والتسرب من المدارس والبطالة والاستهلاك المفرط للكحول بين ظهرانيهم أظهرت شدة تردي حالة ضعفهم (انظر "Equity and Vulnerability: a Situation Analysis of Women, Adolescents and children in Ugnda"، ١٩٩٤). وبالنسبة للبلدان التي توجد في حالة اضطراب داخلي شديد أو انهيار سياسي، قد تكون المنهجية القياسية لتحليل الحالة غير ملائمة، ويمكن أن تصبح الظروف العصيبة إطارا للتحليل بدلا من أن تكون أحد المتغيرات فيه.

٢٧ - وتتصل حالة النساء، وخاصة حيث تكون نسبة عالية منهن على رأس أسر معيشية ويشتغلن في أعمال استرقاقية ومتدنية الأجر، ويعانين من الترمل أو الترك، او من انخفاض معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة، تتصل بصورة مباشرة وغير مباشرة بكثرة الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة. فمن الضرورة أن تدمج النساء والأطفال والشبان والأسر كشركاء ناشطين في أي تحليل للحالة وأن تؤخذ في الاعتبار لا جوانب ضعفهم فحسب بل جوانب قدرتهم على الابتكار أيضا.

٢٨ - وضمن كل مجال قطاعي رئيسي - الصحة والتغذية والتعليم والماء والمرافق الصحية فضلا عن الخدمات الأساسية الحضرية وعمليات حالات الطوارئ - سيكون ضروريا النظر فيما إذا كانت الهياكل القائمة وأساليب أداء البرامج تصل أيضا إلى الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة. وهذا يعني "وضع خريطة للفقر" وتقدير حالة وقدرات الهياكل الأساسية المادية والإدارية والبشرية على الصعيد المحلي.

٢٩ - ويجب وضع تقييم للأخطار والفرص لتحديد الطرق التي تؤثر بها ظروف الخطر على الأطفال. فالمخاطر تقترن بالسن ونوع الجنس والروابط الأسرية والأخطار المادية والعاطفية والاجتماعية في وضع الطفل. ويلزم تسجيل الحقائق المتعلقة بالحرمان من الحقوق في المشاركة وبالتمييز القائم على أساس العرق أو الدين أو العجز. وإن عجز الدولة عن الوفاء بالتزاماتها في حماية الأطفال بكفالة الخدمات وشبكات السلامة يشكل خطرا في حد ذاته. وتشمل الفرص جميع العوامل التي تؤدي دورا في حماية حقوق الأطفال. وهذه العوامل هي: القوانين والسياسات الوطنية، والقدرة المؤسسية على إنفاذ القوانين والسياسات؛ والتغطية الحالية للخدمات وأدائها؛ والموارد المالية والبشرية المتاحة؛ والمواقف والقيم في المجتمع بوجه عام. والواقع أن كثيرا من هذه العوامل يمكن أن ينظر إليه ايضا بوصفه أخطارا؛ والتحدي الذي تواجهه البرمجة هو تحويل الأخطار إلى فرص. وينبغي الاضطلاع بالتحليل لتحديد الشركاء داخل الإطار الحكومي وفي المجتمع المدني ولتحديد الشراكات التي سيتعين تطويرها. ويشمل الشركاء المحتملون أعضاء الهيئات التشريعية، والقضاة، وأعضاء سلك المحاماة، والشرطة، ومؤسسات البحوث، ووسائط الإعلام، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات ذات القاعدة المجتمعية، والهيئات الدينية، وأرباب العمل، ونقابات العمال. وقد تشكل التقارير المقدمة من الدول الأطراف إلى لجنة حقوق الطفل مصدرا مفيدا لإعداد هذا التحليل.

٣٠ - ويلقى العديد من هذه القضايا بالفعل اهتماما أكثر فعالية في الوقت الحاضر في إطار النهج القطاعية ومن قبل المكاتب القطرية. فعلى سبيل المثال، يشمل التقرير المعنون "عمليات طوارئ منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)" (E/ICEF/1995/5) عدة أجزاء عن مجالات محددة للحماية الخاصة المتعلقة بالأطفال الذين تلم بهم حالات الطوارئ، بما فيهم الأطفال غير المصحوبين والذين يلم بهم التشرد الداخلي والمتضررون من الألغام البرية والجزاءات. ويشمل التقرير المعنون "استراتيجيات اليونيسيف في مجال التعليم الأساسي" (E/ICEF/1995/16)، المقدم إلى المجلس التنفيذي في دورته السنوية في أيار/مايو ١٩٩٥، فرعا موجزا عن "توفر التعليم للأطفال الذين يعيشون في ظروف صعبة للغاية" (الفقرات ٤٨-٥٠). والتغيير المقترح إدخاله هنا هو أن يطبق منظور الظروف العصيبة تطبيقا منهجيا وأن يدمج بصورة تامة ضمن جميع تحليلات الحالة الخاصة بالقطاعات.

باء - الغايات والأهداف البرنامجية

٣١ - إن صعوبة تحديد غايات وأهداف محددة شاملة فيما يتعلق بالأطفال الذين هم في حاجة إلى إجراءات حمائية خاصة، كما أوضحت المناقشة أعلاه، يرجع في الغالب إلى عدم وجود إطار مفاهيمي وبالتالي إلى نقص في البيانات المناسبة. وتتضح الصعوبة من غموض الغاية التي حددها مؤتمر القمة العالمي من أجل الطفل: "حماية الأطفال الذين يعيشون في ظروف صعبة للغاية، ولا سيما في حالات المنازعات المسلحة" (انظر الإعلان العالمي وخطة العمل الصادرين عن مؤتمر القمة العالمي من أجل الطفل). ومن أجل توسيع نطاق الحماية للأطفال، يجب أولا تعريف الظروف المعاكسة بوجه خاص المتعلقة بوضع معين. ويتعين أن تستمد الغايات والأهداف البرنامجية المتعلقة بإجراءات الحماية الخاصة من ذلك الوضع. وهذه العملية لا يمكن أن تتم إلا على المستوى القطري أو، في بعض الحالات، على المستوى المحلي أو البلدي.

٣٢ - إن المعيار الرئيسي في تحديد الغايات المتعلقة بالأطفال الذين يعيشون في ظروف معاكسة بوجه خاص هو حماية الأطفال والأحداث الذين يعرض آخرون مصالحهم العليا وأمنهم البدني والفكري والنفسي والعاطفي للخطر، بسبب أفعال أو إهمال. وينبغي أن تحدد الغايات بطريقة تسلم بالالتزام الأساسي للوالدين والأسر تجاه الأطفال؛ والحاجة إلى مشاركة ومساهمة المجتمع المحلي والمجتمع المدني والإمكانيات المتاحة لذلك؛ وواجب الدولة في مساعدة الوالدين في الوفاء بمسؤولياتهم وكذلك تجاه الأطفال الذين يتخلى عنهم والدوهم وأسرهم.

٣٣ - وقد تشتمل الأهداف على إزالة "الظروف الصعبة" (مثل إزالة الألغام البرية أو إصلاح القوانين التي تسمح بوقوع الأطفال ضحايا أو بحرمانهم من رعاية الوالدين) والحد من المخاوف أو الأخطار التي تنطوي عليها "الظروف الصعبة" (مثل الحد من توفر المخدرات والكحول، وجعل مؤسسات رعاية الطفل أكثر إنسانية أو التقليل من أمية الإناث). ويمكن أن تركز بعض الأهداف على الأطفال والشبان المعنيين وليس على "الظروف الصعبة" ذاتها. وقد تشمل هذه الأهداف إبعاد جميع الأطفال عن "الظروف الصعبة" (مثل إبعادهم عن سجون الكبار، أو عن معسكرات الجنود الصبيان)؛ وإبعاد جميع الأطفال الذين هم دون سن

معينة عن "الظروف الصعبة" (مثل العمالة الرسمية، أو أماكن اللهو الليلي)؛ أو الحد من عدد الأطفال المعرضين لأخطار من "الظروف الصعبة" (مثل تحسين معدلات الحبس المدرسي، وزيادة أعداد الأطفال ذوي حالات العجز الذين يذهبون إلى المدرسة، أو زيادة الحد الأدنى القانوني لسن الزواج).

جيم - الاستراتيجيات البرنامجية

المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الاستراتيجيات البرنامجية

٣٤ - تشير التجربة البرنامجية العامة لليونيسيف، مضافا إليها الدروس المستفادة من العمل في مجال الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة (انظر الفقرتين ١٣ و ١٤ أعلاه)، إلى وجوب إدماج ستة مبادئ أساسية في جميع الاستراتيجيات البرنامجية:

(أ) إن النشاط البرنامجي واستعراضه ووضع السياسات، وبناء القدرات والدعوة والإصلاح التشريعي والمؤسسي لصالح الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة تشكل جزءا من سلسلة متصلة واحدة، وأية استراتيجية متعلقة بالحماية يجب أن تشمل جميع هذه العناصر؛

(ب) إن اختيار المكونات البرنامجية والتركيز الذي يعطى لكل منها يجب أن يستمد من تحليل الحالة على الطبيعة، وينبغي ألا يكون أمريا أو مقررا بصورة مسبقة على مستوى مختلف من مستويات المنظمة؛

(ج) ينبغي أن يكون للأطفال أنفسهم دور نشط في تصميم وتنفيذ البرامج؛ وينبغي أن تلقى قدرة الأطفال على التفكير وعلى الإبداع حقها من التقدير، وأن يعترف بحقوقهم في المشاركة؛

(د) ينبغي أن يكون النشاط البرنامجي شاملا لقطاعات عدة وأن يكون متشعبا؛

(هـ) إن المشاركات على جميع المستويات، بما فيها الدولية والوطنية ودون الوطنية والمجتمعية المحلية تتسم بأهمية حاسمة؛

(و) أن جميع النهج المعتمدة ينبغي ألا تنطوي على أي تمييز وينبغي أن تحترم "المصالح العليا للطفل".

٣٥ - وكما ذكر في الفقرة ٣٠ أعلاه، يتعين إدماج تدابير حمائية خاصة في الاتجاه العام للبرامج الاجتماعية للأطفال؛ وبالإضافة إلى ذلك، كثيرا ما تدعو الضرورة إلى القيام بأنشطة محددة لصالح فئات معينة من الأطفال تعيش أوضاعا معاكسة استثنائية. وتتباين استراتيجيات البرمجة أيضا حسب ما إذا كانت وقائية أو إصلاحية في الأساس. ومن الممكن النظر في أربعة مستويات مختلفة من التدابير الممكنة هي:

.../..

(أ) منع حدوث الظروف العصيبة؛ (ب) الحد من الأخطار على الضعاف بصورة استثنائية والأشخاص ذوي الضرر، أو "الوقاية الثانوية"؛ (ج) توفير دعم تعويضي لفئات الأطفال المحرومة بصورة استثنائية التي تتسم حالتها بعدم الاستقرار أو التي يمكن التخفيف من وطأة ظروفها الطارئة؛ (د) إعادة التأهيل للأطفال الذين هم في حالة عجز دائم. ويمكن تطبيق التدابير الوقائية (الفقرتان الفرعيتان ألف وباء أعلاه) عادة من خلال الإدماج في الاتجاه العام للأنشطة، بينما تتطلب التدابير التعويضية والإصلاحية استراتيجيات برنامجية إضافية. ومع ذلك، فحالات الفصل بين التدابير الوقائية والإصلاحية لا تنطبق بصورة دقيقة، كما هو موضح أدناه.

الإدماج في الاتجاه العام للأنشطة

٣٦ - تدمج هذه الاستراتيجية اهتمامات حمائية خاصة في الأطر البرنامجية القائمة. وهذا يتطلب تعديل أو تكييف البرامج القائمة لكفالة وضع الحالات ذات الأوضاع المعاكسة الاستثنائية في الاعتبار واشتمال البرمجة على فئات الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة، كالأطفال الذين يصعب الوصول إليهم، أو الأطفال العاملين أو المشردين. والأهداف من تعديل البرامج الحالية هي وقائية وإصلاحية في آن واحد. وقد قام العديد من البرامج القطرية بالفعل بوضع مثل هذه الاستراتيجيات. فمثلا، يستهدف البرنامج دون الإقليمي المحلي لمنطقة الانديز في بوليفيا مناطق جغرافية ذات فقر مدقع ويربطها بمنظمات مجتمعية تقدم خدمات أساسية وتساعد في توليد الدخل. ويتمثل التحدي الجديد في الاضطلاع باستعراض منهجي لجميع القطاعات لكفالة إدماج بحث الظروف العصيبة إدماجا كاملا في عملية وضع البرامج.

الأنشطة المستهدفة (وقائية)

٣٧ - هذه الاستراتيجية مصممة خصيصا لوقاية الأطفال الذين يعيشون ظروفا خطرة من أن يصبحوا أكثر عرضة لأوضاع معاكسة استثنائية. وبرامج الخدمات الأساسية الحضرية المصممة بحيث تشمل الأسر والنساء والأطفال والشبان الذين يعشيون ظروفا معاكسة استثنائية هي برامج وقائية بكل من المعنى الأساسي (غالبية الأطفال) والمعنى الثانوي (الضعفاء بصورة استثنائية). فال ٣٥ ٠٠٠ مدرسة التي تقوم بإدارتها لجنة التقدم الريفي في بنغلاديش لتوفير التعليم الأساسي للأطفال الشديدي الفقر - ولا سيما الفتيات من الفئتين العمريتين ٨-١٠ سنوات و ١١ - ١٦ سنة - تمثل نهجا وقائيا (انظر التعليم الابتدائي للجميع: دروس مستفادة من تجربة لجنة التقدم الريفي في بنغلاديش، أكاديمية التنمية التربوية، ١٩٩٣). ومثل آخر هو برنامج تعليم البنات في تايلند، الذي يهدف إلى منع الفتيات من ترك مجتمعاتهن المحلية الريفية للاشتغال في صناعة الترفيه في المناطق الحضرية.

الأنشطة المستهدفة (تعويضية)

٣٨ - تهدف هذه الاستراتيجية إلى توفير دعم تعويضي للأطفال الذين يعيشون ظروفا قد لا يكون الضرر الذي تعرضوا له فيها دائما. وينضوي الكثير من البرامج المتصلة بحالات الطوارئ تحت هذه الفئة، بما فيها تلك البرامج التي تقدم إرشادا نفسيا اجتماعيا للأطفال المتضررين بالحرب، والبرامج التي تلم شمل

الأطفال بأسرهم بعد انفصالهم عنها، والبرامج التي تعيد إدماج الجنود الأطفال في المجتمع. ويشتمل العديد من برامج الخدمات الأساسية الحضرية على مكونات إعادة التأهيل. فمثلا، يقدم برنامج الخدمات الأساسية الحضرية في الفلبين منحا دراسية للشباب غير الملتحقين بالمدارس. وقد تشتمل بعض برامج الدعم التعويضي أيضا على عناصر وقائية. فمثلا، يروج برنامج التعليم من أجل حل المنازعات في مدارس سري لانكا فكرة سلوك "الطريق الوسط" بين طرفي العدوان والسلبية. وفي مجال العجز، تتمثل الاستراتيجيات المناسبة في منع الهبوط من التضرر إلى العجز، وإيجاد مكان ضمن خدمات الاتجاه العام للأطفال ذوي حالات العجز.

الأنشطة المستهدفة (إعادة تأهيل)

٣٩ - تلزم إعادة التأهيل للأطفال الذين يعيشون في أحوال ذات عسر دائم أو شبه دائم. وتشمل هذه الظروف العجز، والضعف العقلي من جراء إساءة استعمال المخدرات والكحول، وعدم وجود أسر أو روابط فعالة، والسلوك الإجرامي والتضاربات الدائمة مع القانون. وكثيرا ما تقتضي برامج إعادة التأهيل المصممة لمعالجة هذه الحالات تقصيا لسيرة الفرد يضطلع به واحد من موظفي الرعاية الاجتماعية أو الباحثين الاجتماعيين التابعين للهيئات الدينية أو الخيرية. وتشمل الاستجابات الاستراتيجية إضفاء الطابع الإنساني على المؤسسات ووضع ترتيبات رعاية بديلة؛ وإيجاد والدين بالتنشئة للأطفال الذين تيتمهم الحرب ومرض الإيدز أو تتخلى عنهم أسرهم أو مقدمو الرعاية لهم؛ وتقديم خدمات ذات قاعدة مجتمعية لإعادة تأهيل الأطفال المصابين بحالات عجز.

٤٠ - وعند بحث التدابير البرنامجية والدعوية فيما يتعلق بفئات محددة من الأوضاع المعاكسة، يكون من المهم تلافي النهج الأمرية أو المقررة مسبقا، سواء للمجموعة كلها، مثل جميع الأطفال العاملين، أو لمجموعات فرعية ضمن المجموعة الكاملة. وللاستجابة لـ "المصالح العليا للطفل"، يتمثل النهج المناسب في وضع قائمة مرجعية من الخيارات الاستراتيجية واختيارها على أساس تشخيص دقيق للحالة المحددة. وتشمل الاستجابات الشائعة توسيع فرص التعليم؛ وتوفير خدمات الدعم للأسر، وخاصة توليد الدخل للنساء؛ وإعادة النظر في التشريعات؛ والإصلاح المؤسسي؛ واتخاذ تدابير إيجابية لصالح عمالة الفتيات؛ والقيام بالدعوة لتغيير مواقف المجتمع والمسؤولين. ويرد ايضاح للتدابير البرنامجية التي يمكن أن تكون مناسبة بوجه عام لمختلف فئات الظروف في الشكل الوارد أدناه.

أمثلة توضيحية على التدابير البرنامجية التي تتخذ في ظروف مختلفة

بغية الاستجابة لـ "المصالح العليا للطفل"، يتمثل النهج المناسب في وضع قائمة مرجعية بالخيارات الاستراتيجية واختيار مجموعة من الإجراءات استنادا إلى تحليل دقيق للحالة المحددة. وفيما يلي أمثلة على التدابير الوقائية أو العلاجية التي يمكن اتخاذها في ظروف مختلفة:

(أ) عمل الأطفال والأشكال الأخرى من الاستغلال الاقتصادي للأطفال: توسيع نطاق فرص التعليم، إما من طريق "تفريغ وقت" لحضور المدرسة النظامية أو بتوفير التعليم في مكان العمل؛ وتوفير خدمات الدعم، بما فيها توليد الدخل، للوالدين، ولا سيما الأمهات؛ وتشجيع إنفاذ أكثر صرامة للقوانين ضد المتجرين غير القانونيين والذين "يرهنون" عمل الأطفال؛ وتقديم خدمات للأطفال العاملين في الشوارع؛ ورفع سن الزواج؛ وتغيير القيم الثقافية والمعايير الاجتماعية التي تسمح بالاستغلال الاقتصادي للأطفال؛

(ب) الحرب والأشكال الأخرى من العنف المنظم أو الواسع النطاق: إزالة الألغام البرية ووضع برامج للتوعية بشأن الألغام البرية؛ والحد من احتمالات الهجرة الداخلية والانفصال الأسري وذلك، على سبيل المثال، بالتفاوض بشأن إقامة "ممرات سلام"؛ وتوفير تدريب للمدرسين والباحثين الاجتماعيين للحد من الصدمات النفسية؛ ووضع برامج للجراحة الترقيعية للأطفال الذين لديهم حالات عجز؛

(ج) الإيذاء والاستغلال الجنسيان للأطفال: دعم الإجراءات القانونية وإنفاذها؛ وزيادة الفرص المتاحة للفتيات للالتحاق بالمدارس والبقاء فيها؛ وتزويد الأطفال المساءة معاملتهم والمستغلين بمعلومات عن الحد من أخطار الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية؛ زيادة تفهم الوالدين والمجتمعات المحلية للأخطار التي يتعرض لها أطفالهم من جراء العمالة في مهن معينة؛ الحصول على تعاون أرباب العمل في صناعة الترفيه لإنفاذ القانون المتعلق بعمالة من هم دون السن القانونية في الحانات والنوادي الليلية؛ وإنشاء خطوط هاتفية ساخنة للأطفال الذين يعانون من سوء المعاملة؛ ورفع سن الزواج؛

(د) عجز الطفولة: الوقاية وإعادة التأهيل اعتمادا على المجتمع المحلي؛ الكشف المبكر عن الأضرار والتدخل لتفادي صيرورتها إلى عجز؛ تصميم مرافق ومنشآت للخدمة لا يستثنى منها الأطفال المصابون بحالات عجز؛ إدخال الأطفال المصابين بحالات عجز في المدارس؛ إنتاج أعضاء صناعية للجسم البشري منخفضة التكلفة ومستديمة؛ إزالة الألغام البرية ووضع برامج للتوعية بشأن هذه الألغام؛

(هـ) فقدان الأسرة أو مقدمي الرعاية الأساسيين بصورة مؤقتة أو دائمة: تشجيع رعاية التنشئة على أساس أسري أو مجتمعي محلي؛ وتقديم خدمات الدعم، بما فيها توليد الدخل، للأسر والمجتمعات المحلية التي توفر مثل هذه الرعاية؛ تقديم خدمات مثل الرعاية الصحية والتعليم الأساسي للأطفال الذين يعيشون في الشوارع بوجه خاص؛ إعادة النظر في قوانين التبني؛ وإنشاء خدمات لتتبع أماكن وجود الأسر؛ وتعزيز إضفاء الطابع الإنساني على المؤسسات؛

(و) أوجه القصور في القوانين وإنفاذها والعمليات القضائية: دعم إصلاحات قضاء الأحداث؛ وتدريب الموظفين القضائيين وموظفي إنفاذ القوانين؛ وتوفير خدمات للأطفال الذين يعملون في الشوارع؛ وتعزيز إضفاء الطابع الإنساني على المؤسسات؛ وتغيير المقولبات السلبية المتعلقة بالأطفال الذين يعيشون حياة متعارضة مع القانون.

دال - البرمجة والدعوة على المستوى القطري

٤١ - إن مجموعة الاستراتيجيات والتدابير البرنامجية التي تقدم وصفها يتعين تكييفها كرزمة واحدة في الإطار القطري. وكما هو الحال في المجالات الأخرى، سوف يتباين نطاق عمل اليونيسيف في مجال حماية الأطفال الذين يعانون من أوضاع معاكسة خاصة من بلد إلى بلد حسب حجم المشاكل والاحتياجات، والميزة النسبية لليونيسيف والتدابير التي يتخذها الشركاء والحلفاء الآخرون. وللاعتبارات التالية أهمية خاصة عند تصميم الرزمة المناسبة من الاستجابات البرنامجية.

التدابير الحفازة

٤٢ - لا تستطيع اليونيسيف بمفردها أن تصنع فرقا ذا أهمية لصالح الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة. فدورها هو الاضطلاع بتدابير حفازة واستراتيجية لدعم وتعزيز سياسات وخطط وعزم مختلف العاملين الوطنيين. وسيكون الشركاء الملائمون لتحقيق هذا الغرض هم السلطات الحكومية على مختلف المستويات، والمنظمات غير الحكومية، ومؤسسات البحوث والتدريب، والفئات المجتمعية، ووسائط الإعلام، والأوساط التجارية والمانحون الخارجيون الآخرون. والأحوال التي تكون فيها اليونيسيف أقدر ما تكون على اتخاذ تدابير حفازة لصالح الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة هي الحالات التي تكون فيها المنظمة منخرطة سلفا بشدة في مجالات برنامجية مثل الخدمات الأساسية الحضرية وعمليات الطوارئ والتعليم الأساسي وصحة المراهقين ومشاركة المرأة في التنمية والوقاية من مرض الإيدز والسيطرة عليه.

البحوث

٤٣ - ينبغي أن ينظر إلى البحوث، وإلى توفير أدوات للبحوث، كأجزاء من المجموعة الضرورية من التدابير العامة اللازمة لتحسين حماية الطفل. فلا يعرف سوى القليل عن بعض فئات الظروف العصيبة؛ فمثلا، يلزم إجراء بحوث من أجل توفر فهم أفضل لأحوال الأطفال العاملين في الزراعة ومهن "غير منظورة" مثل الخدمة في المنازل والمساعفة وتقديم الطعام. ولم تجر بحوث كافية أيضا بشأن حالات العجز العقلي والمتعدد، ومما يدعو إلى الدهشة أنه لا يعرف إلا القليل عن حالات الأطفال في المؤسسات. ولما كان من الممكن أن يكون إجراء البحوث بشأن بعض الظروف صعبا جدا إلا إذا أجريت الدراسة في إطار الأنشطة البرنامجية الحالية، فإن البرمجة قد تكون شرطا أساسيا لبعض أنواع البحوث الجادة.

٤٤ - كذلك لم يلق الانتقال النزولي للأطفال من الظروف التي تضعهم في مواضع الخطورة إلى أحوال أدوم ذات مشقة خاصة اهتماما كافيا. فمثلا، لا توجد سوى أدلة متناقلة بالألسن عن الروابط بين عمل الأطفال في الشوارع والاتجاه نحو السلوك الإجرامي، أو عن عوامل "الدفع" و "الجذب" التي تؤدي بالمراهقين في بعض البيئات إلى أن يصبحوا ضحايا للاستغلال الجنسي.

٤٥ - وتعتبر معاهد البحوث والمكاتب الإحصائية والمنظمات غير الحكومية شركاء على جانب من الأهمية يمكن أن يملأوا الفراغات في معرفة اليونيسيف الحالية عن الأطفال الذين يعانون مشقة خاصة

وعن ظروفهم. وفي الإمكان تقديم الدعم لمنظمات المسح والتعداد السكاني لإدخال البيانات المركزة على الطفل في نظم جمع البيانات لديها. ومن المهم للغاية أن تضطلع المنظمات المحلية بالدور الأساسي في مثل هذه البحوث وأن يشارك الأطفال والشبان المعنيون. وينبغي دعم المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية وتكليفها بالاطلاع بعمليات مسح ودراسات تؤكد على البحوث الموجهة إلى اتخاذ تدابير وعلى تقنيات المشاركة.

إنشاء شبكات من المنظمات غير الحكومية

٤٦ - إن معظم عمل الخط الأمامي في مجال الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة تضطلع به المنظمات غير الحكومية والمنظمات ذات القاعدة المجتمعية، وبعضها صغير للغاية. وكثيرا ما يقوم بإنشاء هذه المنظمات أفراد مهتمون استجابة لمشاكل بارزة من المعاناة البشرية، وتتلقى تمويلا أوليا من هيئات خيرية أو دينية أو إنعاشية. وقد أوجدت اليونيسيف طرقا جديدة عديدة للعمل مع هذه المنظمات غير الحكومية والمنظمات ذات القاعدة المجتمعية لمساعدتها في تجميع المهارات، وزيادة قدراتها ولا سيما للتفاعل مع المسؤولين الحكوميين والسلطات البلدية. ففي كلكتا، ساعدت اليونيسيف المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال أطفال الشارع على وضع بيان مفصل بخدماتها، وتشغيل خدمات الإحالة وأنشطة مشتركة. وفي بنغلاديش، ساعدت اليونيسيف في إنشاء محفل لحقوق الطفل للبحوث والتدابير المشتركة التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية بصدد الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة. وفي كمبوديا، أنشئت جماعة رعاية الطفل وتتألف من منظمات غير حكومية محلية ودولية ولها الآن لجان فرعية عاملة في مجال أطفال الشارع والنساء المشردات والأطفال المستغلين جنسيا والمتجر بهم وحقوق الطفل.

تشجيع التعبير عن الذات بين الأطفال والشبان

٤٧ - تستطيع اليونيسيف، في إطار الشبكات والجهود المشتركة التي تقدم وصفها، دعم الأنشطة التي تسمح للأطفال والشبان الإعراب عن آرائهم وشواغلهم الخاصة بصدد ظروفهم الصعبة. وقد يعني هذا تشجيع الأنشطة الثقافية مثل المسرح والغناء والمهرجانات والمعارض التي تنظمها المدارس ومجموعات الشباب. ويمكن أيضا تسهيل الفرص للدعوة إلى قضيتهم الخاصة وذلك، على سبيل المثال، بتقديم الدعم لمشاركتهم في "أيام الأطفال" وبرامج الترفية والمسابقات الرياضية، وبتشجيع مشاركة الأطفال في مبادرات مثل "المحافظون كمدافعين عن الأطفال" (وهي مبادرة دولية تدعمها اليونيسيف) و "المدرسون، المدافعون عن الأطفال" (وهو برنامج في تايلند).

الدعوة

٤٨ - للدعوة دور تاريخي خاص في مجال الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة. وتعتبر تقارير وسائط الإعلام وعروضها عن إساءة معاملة الأطفال واستغلالهم إحدى وسائل الضغط اللازمة لوضع نهاية لإساءة المعاملة والاستغلال، والتأثير على السياسة العامة وتغيير المواقف في المجتمع بوجه عام. ولكن يجب أن تستند الدعوة بكليتها إلى البحوث على المستوى القطري أو دون القطري، ويجب أن تعكس فهما للظروف المحددة التي يعاني فيها الأطفال من الضعف والأخطار. وليس من المناسب محاولة الدعوة بدون معرفة

قائمة على بحوث كافية بشأن الأطفال المعنيين. ويجب أن تتم جميع أشكال الدعوة بطريقة تحسن حالة الأطفال المهددين بالأخطار بدلا من أن تزيدها سوءا. فمثلا، قد تؤدي الاحتجاجات غير المدروسة ضد عمل الأطفال إلى حالة يبعد فيها الأطفال من العمل، ويزج بهم في أحوال من العوز أسوأ بكثير. وبالمثل، فإن الرسائل غير المبنية على تفكير سليم والتي تعني ضمنا وجود علاقات بين ظروف المعاملة السيئة أو الاستغلال وجماعات إثنية أو دينية خاصة أو أشخاص ذوي حالات عجز معينة قد تعزز المقولبات السلبية بشأن أعضاء جماعات الأقلية هذه وتزيد من وصمهم وعزلهم.

٤٩ - إن وضع وتصميم التدابير البرنامجية ينبغي أن يستند إلى خبرة الجهود الجارية في بلدان عديدة. فمثلا ينطوي عمل اليونيسيف في مجال حقوق الطفل في البرازيل خلال السنوات الـ ١٥ الماضية على دروس مفيدة. ومنذ عهد قريب جدا، قامت اليونيسيف بدعم حملة وطنية في البرازيل للتصدي لمشكلة بغاء الشباب والأطفال من خلال الإعلانات التجارية التلفزيونية، والأنشطة المدرسية والخطوط الهاتفية الساخنة. وفي رواندا، وفرت اليونيسيف تمثيلا قانونيا للأطفال الموجودين في السجون بتهم إبادة الجنس. وفي بوروندي، انضمت اليونيسيف إلى شركاء في مرحلة مبكرة من الاضطرابات الأهلية الحالية لوضع برنامج يساعد الأطفال غير المصحوبين. وفي بنغلاديش، ساعدت اليونيسيف ومنظمة العمل الدولية، بالتعاون مع الحكومة، في التأثير على ظروف بعض الشبان العاملين في القطاع الخاص وذلك بالتفاوض على إبرام اتفاق مع رابطة بنغلاديش لمنتجي ومصدري الثياب.

هاء - التدابير الداعمة على المستويين الإقليمي والعالمي

٥٠ - إن الاحتفاظ بروابط وثيقة وتحسين الآليات التي تسمح بالتعاون مع الهيئات الدولية الأخرى ذات الصلة يمثل إحدى الضرورات بالنسبة لليونيسيف. وتشمل هذه الهيئات لجنة حقوق الطفل؛ ولجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان؛ ومركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان؛ ومنظمة الصحة العالمية وبرنامجها الدولي للقضاء على تشغيل الأطفال؛ واليونسكو (بصدد قضايا الحرمان من التعليم والبيئة الثقافية من أجل الوفاء بحقوق الأطفال)؛ ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ولجنة الصليب الأحمر الدولية (بصدد قضايا الأطفال المتضررين من العنف المنظم والهجرة القسرية)؛ ومنظمة الصحة العالمية (بصدد تأثير ظروف محددة على صحة الطفل)؛ وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز). وتشمل القائمة ايضا المنظمات غير الحكومية الدولية الرئيسية ضمن فريق المنظمات غير الحكومية المعني باتفاقية حقوق الطفل، وقد أخذ بعضها زمام المبادرة في وضع منهجيات للبحث ونهج للدعوة لفئات معينة من الأوضاع المعاكسة للطفولة. ومن الأمثلة على المبادرات الهامة، من بين المبادرات العديدية الأخرى، عمل رادا بارنن في مجال الاستغلال الجنسي وجمعية مناهضة الرق الدولية في مجال الأطفال الخدم في المنازل. وينبغي دعم هذه الجهود وتوسيع نطاقها على أمل أن تولد أنواعا جديدة من التدخلات البرنامجية، الموجهة توجيها أفضل إلى الأطفال والأسر، و "الآخرين ذوي الأهمية" مثل أرباب العمل، والمجتمع الأوسع.

٥١ - وليس من غير الشائع أن تعتنق بلدان ضمن منطقة بعينها آراء مختلفة بصدد ظرف معين. فقد يختار أحد البلدان، على سبيل المثال، الإلغاء القانوني الصارم لنوع ما من عمل الأطفال، بينما قد تؤدي الحالة الاجتماعية - الاقتصادية والثقافية المختلفة في بلد آخر إلى أن ينتهج ذلك البلد سياسة تهدف إلى الحد من الأخطار. وقد يكون في الإمكان الدفاع عن الموقفين ضمن إطاريهما الخاصين وفي بعض الأحيان، عندما تكون الدعوة على المستوى القطري غير ممكنة، بصدد قضايا حساسة بوجه خاص، يمكن إثارة المسألة على المستوى الإقليمي؛ مثل الاتجار بالفتيات في أجزاء من جنوب آسيا.

٥٢ - وتقتضي الضرورة وجود مواد ومعلومات متوفرة عن الأطفال الذين يعيشون ظروفا ذات أوضاع معاكسة خاصة. ومع ذلك، فمن الأهمية بمكان أن تكون المعلومات ومواد جمع المال والدعوة التي تستخدم على الصعيد الدولي مراعية كل المراعاة التنوع وتعقد الأوضاع القطرية. ويجب عدم مصادرة المواقف الدعوية الدولية أو إفسادها لحماية المصالح الصناعية المتعددة القومية، أو لدعم صورة معينة لمنظمة أو جهة مانحة، أو لإلقاء اللوم على بعض حكومات وثقافات البلدان النامية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مبدأ "المصالح العليا للطفل" ينبغي أن يحكم تحديد جميع المواقف الدعوية الدولية بصدد الأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة.

واو - الرصد والتقييم

٥٣ - لتقييم حالة الأطفال الذين يعيشون ظروفا معاكسة خاصة ولتصميم البرامج، تستدعي الضرورة وجود بيانات كمية ونوعية على حد سواء. ويمكن استمداد الكثير من البيانات النافعة من التعدادات السكانية الحالية والدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية. ويمكن إكمال هذه المعلومات بدراسات استقصائية بالعينة ودراسات استقصائية من مواقع المراقبة. ومع ذلك، فإذا وضع في الاعتبار أن الأطفال والشبان أنفسهم يجب أن يكونوا مصدرا أساسيا، فإن المعلومات النوعية المعمقة عن ظروف الأوضاع المعاكسة تتطلب في العادة إجراء تحريات معمقة صغيرة النطاق. ويتطلب الرصد الفعال أيضا اتباع نهجين: نهج يقيس التغير في حدة الأوضاع المعاكسة التي تؤثر على الأطفال ونهج يقدر التقدم المحرز في تنفيذ البرامج ويقيس فعاليتها.

٥٤ - وقد أقامت بعض البرامج القطرية، وخاصة في تايلند وجمهورية تنزانيا المتحدة وزمبابوي والفلبين، نظما لجمع ورصد البيانات على مستوى المجتمع المحلي من أجل برامج بقاء الطفل ونمائه. ويمكن استخدام هذه النظم أيضا لتوليد معلومات ذات صلة بالاحتياجات والإجراءات الحمائية الخاصة. وقد أصبحت نظم المشاركة التي تشمل الأسر والأطفال المعرضين للأخطار مستخدمة على نطاق أوسع بكثير في تخطيط التنمية الاجتماعية في السنوات الأخيرة، ويمكن أن تكون هذه النظم أيضا مصدر خبرة تضفي قوة على المعنيين بها.

٥٥ - والتسجيل عند الولادة الذي يعطي الطفل أسما وهوية وجنسية يتسم بأهمية حيوية لرصد حالة الأطفال المحتاجين لحماية خاصة. فمثلا، يكون إثبات عمر الطفل أمرا حيويا عندما تقتضي الحاجة اتخاذ

إجراء قانوني في حالات إساءة معاملة الطفل أو استغلاله جنسيا أو وجوده في وضع مخالف للقانون، أو تشغيله في سن دون السن القانونية أو احتجازه في مؤسسات جزائية.

٥٦ - ويمكن تسهيل تحسين الرصد والتقييم على المستوى القطري بالاضطلاع بنشاط على المستويين الإقليمي والدولي. وتشمل التدابير المحددة وضع مبادئ عامة لتطوير نظم الرصد والتقييم؛ واقتسام المعلومات المتعلقة بالتقنيات المنهجية؛ وتوحيد المصطلحات؛ واستكشاف طرق للرصد بطريقة عامة في الميادين الثابتة (الصحة والتعليم والتغذية وما إلى ذلك) بالمقارنة بالرصد في مجالات حماية الطفل. وينبغي أن يستمر العمل مع لجنة حقوق الطفل للتعاون في رصد وتقييم الجهود الوطنية الهادفة إلى حماية الأطفال الذين يعانون من أوضاع معاكسة خاصة.

خامسا - الآثار التنظيمية المترتبة على اليونيسيف

٥٧ - ثمة إحساس بتغير الأولويات تعززه الأهمية التي تعلقها اليونيسيف الآن على توفير حماية عامة للطفولة وفقا للمبادئ والمعايير التي حددتها اتفاقية حقوق الطفل، والتي تكملها إجراءات حمائية خاصة. والأطفال الذين يعيشون ظروفا عصيبة هم من بين أشد الفئات ضعفا، وفي كثير من البلدان التي تعاني الآن من اضطراب سياسي أو تحول اقتصادي، يمثلون فئة الأغلبية. وهذا الواقع الذي تتميز به حالة الطفل يستدعي مبادرات برنامجية متعددة الجوانب تعالج الحالة بكليتها، وتهدف دائما إلى استعادة حق الطفل في حياة سوية بدرجة أكبر، وهو ما تتوخاه الاتفاقية لجميع الأطفال.

٥٨ - ولوضع التفكير الجديد الذي وردت تفاصيله في هذا الاستعراض للسياسة العامة والتدابير التي ينبغي أن يتمخض عنها موضع النفاذ، سيكون ضروريا تعزيز القدرات التنظيمية والموارد البشرية والمالية تحقيقا للأغراض التالية:

(أ) تحسين المهارات اللازمة للتحليل، ولتصميم التدخلات البرنامجية المناسبة، وللدعوة، ولرصد وتقييم برامج حماية الطفل؛

(ب) إنشاء قاعدة موردية من الخبرة الفنية لتعزيز تطوير التشريعات وتقوية إنفاذ القوانين والعمليات القضائية، ولتعزيز الدعم للجهود الوطنية الهادفة إلى تحقيق التوافق بين التشريعات واتفاقية حقوق الطفل؛

(ج) إنشاء القدرة الفنية الإضافية التي تدعو إليها حاجة ماسة لكفالة حماية الأطفال في حالات الطوارئ، بما فيهم الأطفال المتضررون من العنف المنظم وما يترتب على الحروب من فرض جزاءات وحالات حصار، ومن الظروف التي تحرمهم من الخدمات التي تقدمها مؤسسات الدولة في العادة.

٥٩ - إن زيادة الاهتمام بقضايا حماية الطفل سوف تقتضي قدرة تنظيمية أكبر على المستويين الإقليمي والقطري معا، بما في ذلك تعيين جهات وصل وموظفين إضافيين. وأن قوة اليونيسيف في مجالات البرمجة التقليدية توفر قاعدة صلبة. ولكن هناك ثغرات عديدة ما زالت في حاجة إلى ملء قبل أن تتصدى البرمجة بصورة وافية بالغرض لقضايا الحماية في كل بلد. وبالنسبة للبلدان الصناعية والتي تمر بمرحلة انتقال، قد تكون مهارات البرمجة العادية أقل ضرورة من الخبرة الفنية في الأعمال الاستشارية الأساسية بما فيها جمع البيانات والرصد والإصلاح المؤسسي والتسويق الاجتماعي والإصلاح التشريعي.

٦٠ - وينبغي زيادة القدرة في إطار المنظمة، وخاصة على المستويين الإقليمي والقطري، بغية الاضطلاع بالأنشطة التالية: تدريب الموظفين وتوجيههم إلى منظور الظروف العصيبة وفي مجال استراتيجيات البرمجة والدعوة؛ وإنشاء فرق فنية معنية بمسائل مثل منهجيات البحوث وأطر الرصد والتقييم؛ وإنشاء شبكة موارد لليونيسيف، تشمل منظمات غير حكومية رئيسية وخبراء فنيين؛ وتعزيز أفرقة الدعم الفني المشتركة بين المنظمات في مجالات البرمجة الرئيسية لتعميم الخبرة القيمة في مجال دراسة الحالات الإفرادية داخل اليونيسيف وخارجها؛ وإنشاء شبكة معلومات فعالة من أجل تبادل الخبرات و "أفضل الممارسات" بين البلدان بصورة منتظمة.

٦١ - ويلزم زيادة تعزيز الآليات القائمة التي تساعد برامج اليونيسيف وسياستها العامة وعلاقاتها الخارجية على التعاون بصورة فعالة في مجال حماية الطفل. ومن التدابير التي تساعد على ذلك تجميع قائمة وافية مفصلة بالاحتياجات والموارد الفنية بمساعدة من قسمي البرامج والسياسة العامة باليونيسيف وشعب العلاقات الخارجية والمكاتب القطرية والإقليمية واللجان الوطنية.

٦٢ - والمرونة لازمة على جميع مستويات المنظمة، وكذلك التسليم بأن البرمجة والدعوة اللتين تضطلع بهما اليونيسيف في مجال حماية الطفل مازالتا في مرحلة النشوء.

سادسا - توصية

٦٣ - توصي المديرة التنفيذية بأن يعتمد المجلس التنفيذي مشروع المقرر التالي:

إن المجلس التنفيذي،

وقد نظر في استعراض سياسات واستراتيجيات اليونيسيف المتعلقة بحماية الطفل (E/ICEF/1996/14)[1]،

١ - يؤيد المنظور والسياسات والاستراتيجيات المعروضة في الوثيقة بشأن الإجراءات اللازمة لحماية الأطفال الذين يعيشون، أو يخشى عليهم أن يعيشوا، ظروف استغلال فاحش وسوء معاملة وترك وأشكال أخرى من الأوضاع المعاكسة الاستثنائية، مؤكدا على أن إجراءات الحماية يجب تنفيذها داخل إطار حقوق الأطفال؛

٢ - يطلب من المديرة التنفيذية اتخاذ التدابير اللازمة لزيادة قدرات اليونيسيف للتركيز بصورة أشد ضمن برامج اليونيسيف على حماية الأطفال المعرضين للأخطار والمخاوف الشديدة، وكذلك لتعزيز مشاركات اليونيسيف مع وكالات منظومة الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والجهات الأخرى الناشطة في قضايا حماية الطفل.

---

(١) دعمت هذا الاستعراض للسياسة العامة الوثائق التالية: "نظرة عامة: الأطفال الذين يعيشون في ظروف صعبة بشكل خاص" (E/ICEF/1986/L.6)؛ و "الأطفال الذين يعيشون في ظروف النزاع المسلح" (E/ICEF/1986/CRP.2)؛ و "استغلال الأطفال العاملين وأطفال الشارع" (E/ICEF/1986/CRP.3)؛ و "منظور عالمي لإساءة معاملة الأطفال وإهمالهم" (E/ICEF/1986/CRP.4).

مرفق

لجنة حقوق الطفل

١ - لجنة حقوق الطفل هي الهيئة المكلفة برصد تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل على الصعيد الدولي، بموجب أحكام المادة ٤٣ من الاتفاقية. وهي مكونة من ١٠ خبراء، منتخبين بصفاتهم الفردية وليس كأصوات للبلدان التي هم مواطنون فيها. وتشمل خلفياتهم تخصصات وخبرات فنية كالقانون والطب والسياسة والصحافة والمساعدة الإنمائية والعمل الاجتماعي.

٢ - والدول الأطراف في الاتفاقية ملزمة بتقديم تقارير أولية عن التقدم المحرز تجاه التنفيذ بعد التصديق بسنتين وكل خمس سنوات بعد ذلك، حسبما تنص المادة ٤٤ من الاتفاقية. وتعد هذه التقارير وفقا للمبادئ التوجيهية التي وضعتها اللجنة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١ (Convention/C/5). وتغطي هذه التقارير جميع جوانب حالة الأطفال في البلد، بما في ذلك الإجراءات التشريعية والإدارية، والبيانات، وتوفير الخدمات، وما إلى ذلك. وفيما يتعلق باستغلال الأطفال أو إساءة معاملتهم و "الظروف الصعبة" الأخرى - كما هو مبين في أحكام الحماية الخاصة - تصف اللجنة التدابير المتخذة لتعزيز حقوق الحماية بأنها "إجراءات حمائية خاصة". وهذه الأوصاف مفتوحة للتفسير من جديد؛ وما زالت المعالجة التشغيلية والفكرية للاتفاقية في مرحلة تجريبية.

٣ - وبعد استعراض التقارير المقدمة، التي كثيرا ما تطلب اللجنة بشأنها آراء مجتمع المنظمات غير الحكومية (بواسطة فريق المنظمات غير الحكومية المعني باتفاقية حقوق الطفل)، تجتمع اللجنة بممثلي الدول الأطراف في جنيف لمناقشة التقارير. ويتلو هذا إعداد الملاحظات الختامية. وتتراوح التوصيات المتعلقة بالحماية الخاصة بين الإصلاح القانوني والإجراءات الإدارية والتدريب وتحسين الرصد. وتحث التوصيات الحكومات على طلب دعم من اليونيسيف ومركز حقوق الإنسان والمانحين الآخرين والمنظمات غير الحكومية الدولية في وضع هذه التوصيات موضع التنفيذ. وتوفر الملاحظات الختامية أيضا إطارا لإجراء بحوث إضافية في المجالات ذات الصلة ويمكن أن تكون بمثابة برنامج للتدابير التي تتخذها اليونيسيف والمنظمات الأخرى المعنية برفاه الأطفال.

٤ - وبالإضافة إلى ذلك، تعقد اللجنة مناقشات مواضيعية سنوية حول القضايا ذات الأولوية بمشاركة اليونيسيف ووكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية. وكان المعمول به في الماضي هو أن تجرى مناقشات حول الاستغلال الاقتصادي للأطفال، والأطفال الذين يعيشون في ظروف النزاع المسلح، ودور الأسرة وقضاء الأحداث وأن توضع في إثرها توصيات.

- - - - -