منظمة العمل الدولية

الدول الهشة والعمل اللائق في آسيا والمحيط الهادئ والدول العربية

مقدّمة[1]

حسب التقديرات، يعيش حوالي 1.5 مليار شخص في دول ضعيفة ومتأثرة بالصراعات، والعدد في ازدياد.[2] ويقيم حوالي 93 في المائة من الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع في دول ضعيفة بيئياً أو هشّة على الصعيد السياسي، أو الاثنين معًا.[3]

في خلال العقدين المنصرمين، بدأ يظهر مفهوم الهشاشة بشكل بارز في أوساط التنمية الدولية وبناء السلام. بيد أنّ لا وجود حتى الآن لتعريف متّفق عليه دولياً لمصطلح «الدولة الهشّة»؛ وتقدّم الجهات الفاعلة الدولية الرئيسية تعريفات مماثلة مع كثير من الفريقات. وتعرّف مجموعة السبعة زائد المعترف بها في الأمم المتحدة مصطلح الدولة الهشّة على أنها: فترة في حياة الأمّة حيث التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة تفرض تركيزاً أكبر على أنشطة تكميلية لبناء السلام وبناء الدولة، مثل بناء التسويات السياسية الشاملة، والأمن، والعدالة، وفرص العمل، والإدارة الجيدة للموارد، وتقديم الخدمات على أساس المساءلة والنزاهة.[4]

ينبع هذا التعريف من دول عاشت النزاعات أو الكوارث بشكل مباشر، وهي تسعى للانتقال إلى مرحلة جديدة من التنمية. وقد اتحدت مجموعة الدول هذه ضمن مجموعة سبعة زائد (g7+) في العام 2010 بهدف المطالبة بإدخال الإصلاحات على التزام المجتمع الدولي تجاه الدول الهشّة والمتأثرة بالصراعات. وتطالب الدول الأعضاء في مجموعة السبعة زائد في منطقة آسيا والمحيط الهادئ – أفغانستان، وبابوا غينيا الجديدة، وجزر سليمان، وتيمور الشرقية واليمن – بسياسات تنموية مصممة وفقاً للسياق.[5]

الرسم 1. صادرات الملابس والنسيج والأحذية على المستوى العالمي

الجدول أ. الصادرات من دول آسيا والمحيط الهادئ النامية ($ مليار) وحصتها من المجموع العالمي (٪)، 1995- 2014

الإطار 1 الهشاشة: تعريف صادر عن منظمة العمل الدولية

تشير «الهشاشة» إلى حالات مفاجئة و/أو دورية حيث يؤدي عامل خطير أو أكثر، سواء أتى من الداخل أو الخارج، الى تفاقم حالة قائمة من عدم الاستقرار السياسي والهشاشة الاجتماعية والاقتصادية. ومن منظور عالم العمل، يتجسّد ذلك بعجز الجهات الفاعلة في سوق العمل عن توفير و/أو الوصول إلى العمالة والى فرص العمل اللائق.

المصدر: منظمة العمل الدولية: العمل اللائق في حالات الهشاشة، والنزاعات والكوارث: الدليل (جنيف، 2016).

تتوفّر أداة تُستخدم في العادة لتقييم الهشاشة وهي «مؤشر الدول الهشّة»، وهو تصنيف سنوي يغطي 178 دولة على أساس مستويات الاستقرار وضغوط معينة تواجهها الدول.[6] يستند هذا التصنيف الى 12 مؤشراً عن هشاشة الدولة وفقاً للفئات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.[7] ويوفر مؤشر الدول الهشّة أداة مهمة لتسليط الضوء على الضغوط العادية التي تعاني منها كل الدول ولتحديد الضغوط التي تدفع بدولة الى الانهيار.

ووفقاً لمؤشر الدول الهشّة، أصبح عدد من الدول في منطقة آسيا والمحيط الهادئ أكثر هشاشة في السنوات الأخيرة. فبين العام 2006 و2015، تزايدت الهشاشة إلى أقصى حدّ في سوريا، وتلتها اليمن ولبنان والفيليبين وأفغانستان.[8]

1) لأغراض هذه المذكرة، يُقصد بمصطلح «آسيا والمحيط الهادئ» المنطقة التي تضم 47 دولة، بالإضافة إلى الأرض الفلسطينية المحتلة، على جميع مستويات الدخل في شرق آسيا وجنوب شرق آسيا، وجنوب آسيا، وجزر المحيط الهادئ و الدول العربية في غرب آسيا، ما لم يُذكر خلاف ذلك بصراحة.

2) مكتب العمل الدولي: العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والصمود: مراجعة حول العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلام) التوصية رقم 71، للعام 1944، التقرير الخامس (1)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الخامسة عشر، جنيف، 2016.

3) مكتب العمل الدولي: تعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في ظل أوضاع هشة (جنيف، 2015).

4) مكتب العمل الدولي: العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والصمود: مراجعة حول العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلام) التوصية رقم 71، للعام 1944، التقرير الخامس (1)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة الخامسة عشر، جنيف، 2016.

5) مجموعة السبعة زائد: مذكرة حول طيف الهشاشة: g7+، صفحة 1 (2013).

6) إن أعضاء مجموعة g7+ الحاليون هم أفغانستان وبوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد وجزر القمر وساحل العاج وجمهورية الكونغو الديمقراطية وغينيا وغينيا بيساو وهايتي وليبيريا وبابوا غينيا الجديدة وساو تومي وبرينسيبي وسيراليون وجزر سليمان والصومال وجنوب السودان وتيمور الشرقية والتوغو واليمن.

7) لمزيد من المعلومات حول مؤشر الدول الهشّة، انظر: http://library.fundforpeace.org/fsi16-report [الزيارة في 14 أيلول/سبتمبر 2016

8) تشمل المؤشرات الضغوط الديموغرافية، واللاجئين والنازحين داخلياً، وتظلّم الجماعات، وهجرة الإنسان والأدمغة، والتنمية الاقتصادية غير المتوازنة، والفقر والتدهور الاقتصادي، وشرعية الدولة، والأجهزة الأمنية، والخدمات العامة، والفصائل النخبوية، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون والتدخل الخارجي.

الاتجاهات

إن التحديات التي تتسبّب بها الهشاشة معقّدة وتزداد حدّة بشكل مستمر. ويتزايد استخدام مصطلح «الهشاشة» لوصف كافة مجالات التدخل على أنواعها في كلّ من السيناريوهات التنموية والإنسانية، وهذه النزعة نحو الشمولية مصدر للقلق إذ من شأنها أن تقلّل من معناها المفيد. ويُستحسن استخدام مصطلح الهشاشة عندما تفرض الصدمات الخارجية أو المحلية التي تلحق بالنظام مجموعة مختلفة من أدوات التخفيف من حدة الأزمة أو لبناء السلام، وهي تدابير قد تُستخدم للاستجابة للديناميات الاجتماعية والسياسية والبيئية والاقتصادية التي تطال الضعف وعدم الاستقرار السائدين أو المتكررين. وقد تشمل العوامل الخارجية الأحداث الكارثية، والأوبئة، والأزمة التجارية والمالية العالمية، والتهديدات العسكرية الخارجية، وتدفقات اللاجئين أو العمال المهاجرين. وقد تنطوي العوامل الداخلية أو المحلية على ضعف الحوكمة الديمقراطية والمؤسسات المختلّة وظيفياً، والأزمات الاجتماعية والسياسية، والمستويات العالية من العنف من خارج الصراعات، ونشاط المجموعات المسلحة، وتحركات السكان، وعدم المساواة والتهميش من الناحية الاجتماعية والاقتصادية والضغوط الديموغرافية.

قد يتفاقم أثر النزاعات المسلحة والتحديات الأمنية من جرّاء الكوارث الطبيعية التي تتزايد وتيرتها وحدّتها. في الواقع، تزايد عدد الأشخاص الذين يموتون بسبب الكوارث الطبيعية بنسبة بثلاثة عشر أضعاف في الدول التي تعاني من ضعف السلام الايجابي بالمقارنة مع تلك التي تتمتع بسلام ايجابي مرتفع.[9] ففي المجتمعات التي يطغى عليها السلام الإيجابي، تزداد فرص تحقيق الأهداف الإنمائية. هذه المجتمعات هي أكثر صموداً في وجه الأزمات، وتعاني من مظالم أقل، وتسجّل أداءً أفضل من ناحية الرفاه والمساواة بين الجنسين والصحة البيئية. وهي تميل أكثر من سواها لتحقيق نتائج إيجابية غير عنيفة عندما تواجه حركات مقاومة، كما أنها قادرة على التكيّف وتقديم التنازلات من أجل الاستجابة للتظلّمات وحلّها.[10]

في المبدأ، التدخل المبكر لوقف انهيار سبل العيش على نطاق واسع قد يحول دون حصول التصعيد المسبّب للأزمات الشاملة. على سبيل المثال، يتفاقم تأثير تغير المناخ والكوارث الطبيعية بسبب نقاط الضعف الموجودة أصلاً في الدول الهشّة، حيث تعجز الحكومات والمؤسسات عن إدارة الإجهاد أو عن امتصاص الصدمات الناجمة عن التغيرات المناخية. وكون آسيا والمحيط الهادئ عُرضة بشكل خاص لكوارث التغير المناخي، من المهم بمكان فهم الروابط بين تأثيرات التغير المناخي وانعدام الأمن، وبالتالي تفاعل المخاطر البيئية مع الضغوط المجتمعية المحلية الموجودة أصلاً. فالجفاف في سوريا واليمن، والأعاصير المدارية ومخاطر احصول فيضانات في بنغلاديش وباكستان، وارتفاع مستويات البحر في جزر المحيط الهادئ، جميعها تهدّد بالهشاشة الدول المتضررة والدول المجاورة لها التي تعاني من الهشاشة. إن خسارة الأراضي الزراعية، وفرص كسب العيش والأمن هي سبب رئيسي للهجرة الداخلية والخارجية. وحيث توجد تحديات داخلية أصلاً، يجب أن يبقى العمل على التخفيف من صعوبة الأوضاع الإنسانية أولوية قصوى للتخفيف من وطأة الصدمات.[11]

غالباً ما تؤثر الهشاشة بشكل حادّ على النمو الاقتصادي، وتصطحبها آثار اقتصادية كلية سلبية تظهر في الدول الهشّة والدول المجاورة لها بشكل عام. وعلى الرغم من تحسّن معدل النمو للفرد الواحد في العديد من الدول الهشّة في الألفية الجديدة، وحيث يعود ذلك جزئياً إلى أسعار السلع الأساسية الملائمة، قد يبقى النمو ضعيفاً نسبياً ومتقلباً جداً، بسبب طبيعة وحدّة الصراعات المحلية والوضع الأمني الوطني. وغالباً ما يرتبط ضعف النمو الاقتصادي بضعف مستويات الاستثمار والادخار، ممّا يسبّب عجزاً كبيراً في الحسابات الجارية والاعتماد بشكل أكبر على تدفقات رؤوس الأموال. وكما هو متوقع، عانت أسواق العمل في الدول الهشّة من ضعف وتقلّب النمو، ترافقه إدارة محدودة للاقتصاد الكلي. كما أن عدم الاستقرار السياسي يخفّف كثيراً من إنتاجية العمال في سوق العمل. وتعاني الإيرادات الحكومية، والنفقات، والعجز المالي، والدين، من الانحراف عند انكماش الاقتصاد في وجه العنف و/أو الكوارث الطبيعية، وبشكل خاص، إنخفاض الإيرادات الضريبية.[12]

تشكّل أفغانستان واليمن مثلين مثيرين للاهتمام عن دول مجموعة السبعة زائد g7+ في آسيا والمحيط الهادئ حيث الأزمات المزمنة، والاضطرابات الاجتماعية، وعدم الاستقرار، والحرب، قد أثرت بشكل كبير على الأداء الاقتصادي الوطني. وقد حسّنت أفغانستان في الآونة الأخيرة ايراداتها ونفقاتها التي ارتفعت إلى 30 في المائة و40 في المائة على التوالي. من ناحية أخرى، انهارت الإيرادات والنفقات في الآونة الأخيرة في اليمن (الرسم 1).[13]

9) أنظر إلى مؤشر الدول الهشة، http://library.fundforpeace.org/library/fragileStatesindex-٢٠١٥.pdf [الزيارة في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦.

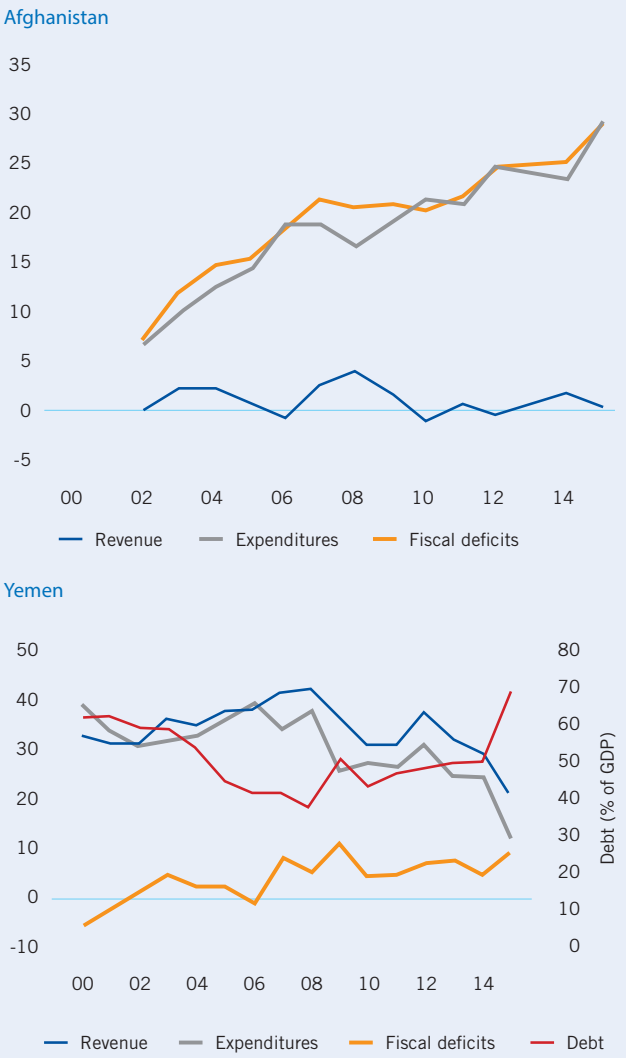
10) على سبيل المثال، لقد سبق الفيضانات الواسعة النطاق في حوض نهر السند خلال العامين ٢٠١٠ و٢٠١١ زلزال كشمير عام ٢٠٠٥. وبلغ مجموع الخسائر الاقتصادية الناجمة عن زلزال العام ٢٠٠٥ وفيضانات العام ٢٠١٠ حوالي ٥,٢ مليار $ و١٢ مليار $، على التوالي (EM-DAT، ٢٠١٦). معهد الاقتصاد والسلام (IEP): مؤشر السلام العالمي ٢٠١٦ (٢٠١٦)، http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/Global Peace Index ٢٠١٦ Report.pdf accessed ١١ Sep. ٢٠١٦.

11) معهد الاقتصاد والسلام، مرجع سابق.

12) انظر على سبيل المثال الأمم المتحدة، البنك الدولي، والبنك الإسلامي للتنمية، والاتحاد الأوروبي: اليمن: الضرر الأولي وتقييم الاحتياجات، غير منشورة.

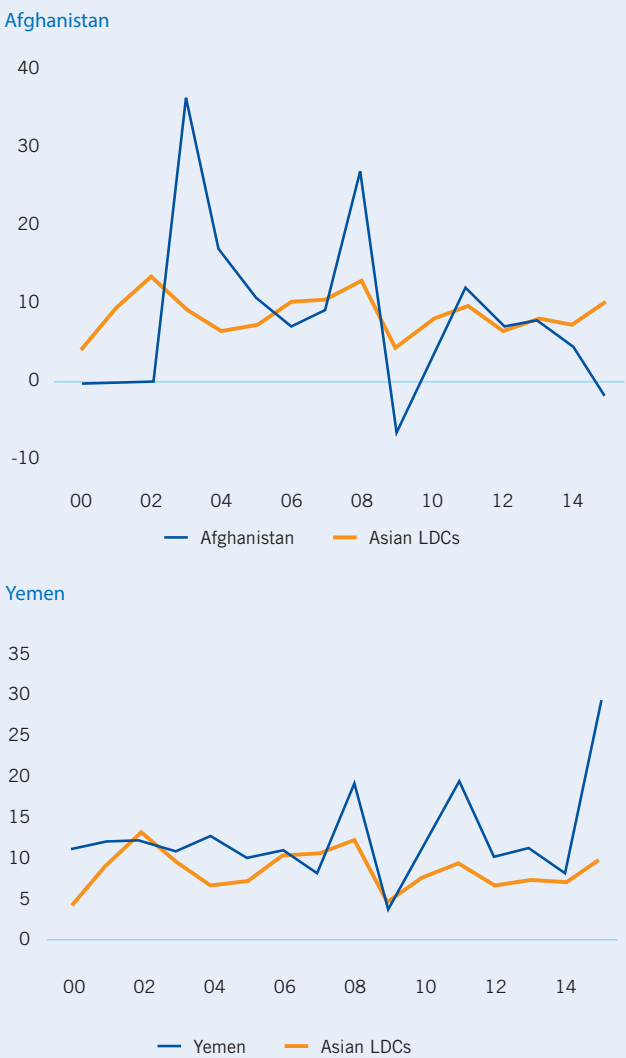
13) منظمة العمل الدولية: النمو والعمالة والعمل اللائق في الدول الأقل نمواً (٢٠١٥)، غير منشورة.

الرسم 1. الإيرادات الحكومية والنفقات والعجز المالي والديون ٪ من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: صندوق النقد الدولي: قاعدة بيانات التوقعات الاقتصادية العالمية، نيسان/أبريل 2016. تستند بعض البيانات الى تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

الرسم2. معدلات التضخم على صعيد مؤشر أسعار المستهلك (٪)



المصدر: صندوق النقد الدولي: قاعدة بيانات التوقعات الاقتصادية العالمية، نيسان/أبريل 2016. تستند بعض البيانات الى تقديرات خبراء صندوق النقد الدولي.

تبيّن أن أفغانستان قد أحسنت التعاطي مع ارتفاع معدل التضخم في منتصف العقد الأول للألفية، وتمكّنت من خفضه الى عشرية واحدة في النصف الأخير من العقد. أما اليمن، فتواجه حالياً ارتفاعاً بمعدل التضخم (الرسم 2). ففي العام 2015، بلغ معدل التضخم في اليمن حوالي 30 في المائة، وهو أمر لم يسبق له مثيل، وفي مارس/آذار 2016 تم تخفيض قيمة العملة بنسبة 16 في المائة، وأوقف البنك المركزي تمويل الواردات من السلع الأساسية.[14]

من البديهي أن الهشاشة تترك أثراً سلبياً على الاقتصادات الوطنية ومعدلات النمو. ويمكن رؤية ذلك في انكماش الناتج المحلي الإجمالي وارتفاع التضخم. علاوة على ذلك، ونظراً لتقلّب الوضع، غالباً ما تعجز الحكومات عن التعامل بفعالية مع ضعف النمو الاقتصادي.

آخر التطورات في السياسات العامة

تشكّل التطورات في السياسات العامة على المستوى الدولي أهمية حاسمة للدول الهشّة. وتوفّر أجندة التنمية المستدامة للعام 2030 والأهداف الإنمائية المستدامة فرصة لضمان عدم ترك الدول الهشة في الخلف. وتقرّ الأجندة بترابط التنمية المستدامة والسلام، وتدعو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، التي هي جزء لا يتجزأ من التنمية، إلى معالجة أسباب العنف والهشاشة بدلاً من معالجة العوارض فقط.

وتتضمن أجندة التنمية المستدامة سبعة عشر هدفاً إنمائياً ومستداماً، وكلها أهداف مترابطة وتغطي كل أطياف التنمية. في الدول والأماكن الهشة، محدودية التماسك الاجتماعي وعدم وجود مؤسسات قوية، والنزاعات البشرية والكوارث الطبيعية، كلها تحديات تول دون تحقيق الأهداف الإنمائية المستدامة.

14) المرجع نفسه

الرسم 3. الأهداف الإنمائية المستدامة والدول الهشة ومنظمة العمل الدولية

1.4 إقرار الحق في الوصول إلى الموارد الاقتصادية والخدمات الأساسية

1.5 بناء القدرة على الصمود

d.3 تعزيز قدرات جميع الدول من ناحية المخاطر الصحية

5.1 إنهاء كافة أشكال التمييز

5.2 إنهاء كافة أشكال العنف

5.أ إجراء الإصلاحات لمنح المرأة حق الوصول المتساوي الى الموارد الاقتصادية

8.2 حتي 8.10 تعزيز الإنتاجية الاقتصادية، خلق فرص للعمل اللائق، السياسات الموجهة نحو التنمية، كفاءة الموارد العالمية، توظيف الشباب، عمالة الأطفال، حقوق العمل، السلامة والصحة المهنيتان، والمؤسسات المالية المحلية

10.2 تعزيز الاندماج الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للجميع

11.5 تعزيز الصمود والقدرات التكيفية

13.1 توفير الحماية من الكوارث

16.6 إنشاء مؤسسات فعالة ومسؤولة وشفافة

المصدر: تجميع منظمة العمل الدولية

يسعى التعاون الإنمائي بين دولة هشة وأخرى(F2F) ، والذي أطلق مؤخراً لدعم الأجندة الدولية، إلى تحقيق الأهداف التالية: (أ) تشاطر الممارسات الجيدة والخبرات بين الدول الهشّة لتعزيز المجتمعات السلمية؛ (ب) وضع القضايا والأهداف المشتركة في جداول الأعمال والمحافل الدولية؛ (ج) الدعم المتبادل من خلال برامج التبادل وتعبئة الموارد بين الدول الهشة.[15]

يوجد توجّه إيجابي من جانب المجتمع الدولي، مفاده أن الحكومات والشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني قد اتفقوا على التركيز على توليد فرص عمل لائقة، على النحو المبيّن في تقرير التنمية العالمية للعام 2011. [16] وهذا عنصر حاسم في تحقيق السلام والاستقرار في الأماكن الهشة. [17] وقد وسّعت مجموعة السبعة زائد g7+ مفهومها حول خلق فرص العمل وذلك من خلال التركيز على سبل كسب الرزق ليكون هدف مؤسساتها الاقتصادية. [18]

وغالباً ما تتميز الدول الهشّة بمستويات عالية من العمل غير النظامي والاستغلالي، فيما الحوار الاجتماعي والحماية الاجتماعية ضعيفان. لذلك، تقوم منظمة العمل الدولية، وبمشاركة عدد من الجهات الفاعلة الوطنية والدولية، بتعزيز استراتيجية التدخل من أعلى ومن أسفل بهدف خلق فرص عمل لائقة لدعم البيئة التي تسمح بتحقيق الاستقرار. وهذا يشمل المشاريع ذات الأثر السريع التي تركز على تلبية الاحتياجات الإنسانية في خلق فرص العمل المؤقتة والدخل، وتشجيع العمل للحساب الخاص، وانتعاش الاقتصاد المجتمعي، وتعميم برنامج العمل اللائق (الإطار 2).

الاطار 2 التدخلات الرئيسية من أسفل في سياق الضعف

خلق فرص عمل مؤقتة وضخّ السيولة في المجتمعات المتضررة

- العمل في حالات الطوارئ
- الغذاء مقابل العمل
- دورة قصيرة للتدريب على المهارات
- تعاقد المجتمعات المحلية
- الحماية الاجتماعية

بناء استدامة العمل للحساب الخاص وتنمية المنشآت الصغيرة والصغيرة جداً

- الوصول إلى التمويل والمحافظة على الأصول المالية
- خدمات تطوير الأعمال
- تطوير مهارات التعاونيات وأصحاب المشاريع
- تنمية روح المبادرة النسائية

تعزيز الانتعاش الاقتصادي الفردي والجماعي

- إشراك المستثمرين الجدد والمنشآت متعددة الجنسيات
- خدمات التوظيف العامة في حالات الطوارئ
- التدريب المهني/التدريب على المهارات
- التنمية الاقتصادية المحلية والانتعاش الاقتصادي المحلي

15) الأمم المتحدة، البنك الدولي، البنك الإسلامي للتنمية، الاتحاد الأوروبي، مرجع سابق، سبق ذكره.

16) تدعم منظمة العمل الدولية هذه المبادرة منذ آذار/مارس ٢٠١٤، عندما تم التوقيع على مذكرة تفاهم بين منظمة العمل الدولية ومجموعة السبعة زائد g٧+. وتتطلع مذكرة التفاهم إلى بذل جهود مشتركة لضمان مشاركة منظمة العمل الدولية والدول الأعضاء في مجموعة g7+ بشكل مناسب، مهما كان السياق، كما أنها تشجع التعاون مع الحكومات والشركاء الاجتماعيين، خاصة من خلال البرامج والأعمال المشتركة.

17) البنك الدولي: التقرير العالمي للتنمية 2011: الصراع والأمن والتنمية (واشنطن العاصمة، 2011).

18) ك. بلاتمان وج. آنان: هل يمكن للعمالة أن تقلل من الفوضى والتمرد؟ تجربة على أرض الواقع مع شبان معرضين لمخاطر عالية في دول هشة (شبكة أبحاث العلوم الاجتماعية في نيويورك، 2014)؛ منظمة العمل الدولية: الوظائف بعد الحرب: تحدي بالغ الأهمية في معضلة السلام وإعادة الإعمار (جنيف، 2003)؛ المؤسسة الألمانية لأبحاث السلام (DSF): التعاون من أجل السلام: تقييم دور التعاونيات لتوفير فرص العمل في عمليات السلام وإعادة الإعمار، ملخص لمخطط المشروع (Osnabrück. Deutsche Stiftung Friedensforschung, 2007)؛ منظمة العمل الدولية: التنمية الاقتصادية المحلية لتوليد فرص العمل، والسلام والأمن: النهج والأدوات والممارسات الجيدة في الفيليبين، تقرير صادر عن ورشة العمل التقنية في مانيلا (جنيف، 2007).

هذه التدخلات من أسفل هي بمثابة نقاط دخول للعمل من أعلى، أي الترويج بالتعاون الكامل مع الجهات الفاعلة الوطنية والشركاء الدوليين، لبرنامج العمل اللائق على مستوى السياسات.[19] واعتماداً على السياق، يمكن أن تشمل التدخلات سياسات وطنية و/أو قطاعية للعمالة من أجل الانتعاش والتنمية، واستراتيجيات وسياسات لتنمية القطاع الخاص وتدابير لتطوير التدريب المهني والمهارات.

في السنوات الأخيرة، تم إيلاء مزيد من الاهتمام لاستحداث خطط الانتعاش قبل وقوع الكارثة ودمج العمل اللائق في استراتيجيات إعادة الإعمار وسياسات المعونة المجتمعية الوطنية والدولية. وقد شمل ذلك الاهتمام بتدابير السلامة والصحة المهنيتين في سياق توليد فرص العمل، فضلاً عن تعزيز الحوار الاجتماعي ومعايير العمل والمبادرات مع مكاتب إدارة العمالة لبناء قدراتها من أجل رصد ظروف العمل.

وتشمل التدخلات الرئيسية للدول في الدول المعرضة للكوارث من ناحية استراتيجيات التخفيف والصمود التخطيط لاستمرارية مشاريع الأعمال في المنشآت الصغيرة والمتوسطة، ونشر الآليات التي تمكن أصحاب المصلحة في المجتمع من إدارة الكوارث والتحضير لها والاستجابة لها بشكل فعال. ففي الدول والمناطق التي تشهد التوترات والنزاعات وحالات العنف المتزايدة، يتم التشجيع على استخدام أدوات متعددة الأوجه وآليات وقائية (الاطار 3).

أخيراً، وفي غياب أو انهيار آليات الحماية الاجتماعية، وهو أمر شائع في الدول التي تواجه أوضاعاً هشة، يمكن للتدخلات أيضاً أن تركز على تبسيط وتوفير الحماية الاجتماعية والضمان الاجتماعي.[20] وتشمل هذا التدخلات على سبيل المثال لا الحصر المساعدة الاجتماعية، والتحويلات النقدية والغذائية، وبرامج العمالة، وبرامج الطوارئ المؤقتة الخاصة، وشبكات الأمان.

بالاضافة إلى ذلك، ومن ناحية استحداث السياسات، يوجد وعي أكبر بأن الغالبية العظمى من السكان الذين يعيشون في ظروف فقر غير مقبولة هم النساء. فالبيئة الهشة تعزز عدم المساواة بين الجنسين بطرق مختلفة. أولاً، تتفاقم محرّكات التهميش في الأماكن الهشة حيث الخدمات الأساسية والموارد الطبيعية شحيحة أصلاً، وحيث الوصول إليها مقيّد بشدة. ثانياً، المرأة في الدول الهشة معرضة بصفة خاصة للتمييز بين الجنسين. وفي غياب المؤسسات الفاعلة، تبقى حقوق المرأة خارج سلّم الأولويات، وغالباً ما يتم تجاهل احتياجاتها في برامج التنمية الوطنية. وعلاوة على ذلك، المخاطر الأمنية، بما فيها العنف القائم على نوع الجنس، تجعل مشاركة معظم النساء بشكل فعال في هذه المواقع الاجتماعية والثقافية أمراً صعباً جداً. وأخيراً، تتفاقم التحديات الأخرى بسبب عدم استعداد الحكومة للعمل على المستويات السياسية والتشريعية لتشجيع المرأة على المشاركة الفعالة.[21]

الإطار 3 أدوات منظمة العمل الدولية للوقاية والتخفيف من التوترات في القطاع الخاص في الدول الهشة

- تعبئة الشركاء الاجتماعيين في المحافل الوطنية
- وضع مدونات للسلوك وأطر أخرى (موضوعة وموافق عليها محلياً) لارشاد المنشآت في سلوكها وتشجيع الاستثمار الأخلاقي لدى جميع الشركات
- وضع مبادئ توجيهية لمساعدة الشركات على التنقّل عبر البيئات المحلية، بما في ذلك أصحاب المصلحة والخصوم في الصراع
- وضع أدوات لتحليل المخاطر والآثار لكل من الشركات المحلية والأجنبية
- تنظيم تدريب لأصحاب المشاريع (من خلال برنامج c-bed التدريبي مثلاً) من الشباب، جنباً إلى جنب مع برامج الاتصالات المتعددة الوسائط والتي تستهدف الشباب الذين يصعب الوصول إليهم
- حملات ترويجية لتشجيع التسامح بين جميع الأعراق والأديان والجماعات الأخرى
- استحداث أدوات في أماكن العمل من أجل المساعدة في تخفيف حدة التوتر وتعزيز التفاهم في مكان العمل
- إعداد دليل للشركات للمساعدة في مكافحة التمييز في التوظيف والاستخدام
- وضع أدوات لمساعدة الشركات بشأن الوعي الأمني وتوفير السلامة للعمال في مكان العمل
- إنشاء تحالفات على مستوى القيادة لتعزيز الاستقرار والوظائف والسلام وتوعية مشاريع الأعمال على حساسيات الصراعات، وتعزيز الحلول العملية والمستدامة
- وضع أدوات لتعزيز التنوّع في مكان العمل (بما في ذلك التنوع العرقي)
- تعزيز الاحترام في مكان العمل بين الأعراق (مدونات الممارسات والمبادئ التوجيهية)

19) هدف بناء الدولة، مجموعة السبعة زائد +g7: اتفاق جديد حول الانخراط في الدول الهشة (2011).

20) تماشياً مع الأمم المتحدة: سياسة الأمم المتحدة لخلق فرص عمل ما بعد النزاع، وتوليد الدخل وإعادة الإدماج (جنيف، 2009)، http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/--emp_ent/---ifp_crisis/documents/publication/wcms_117576.pdf [الزيارة 11 أيلول/سبتمبر 2016.

21) على سبيل المثال، توقّف تقديم الخدمات وتحويلات الدخل، والحد من خدمات وجودة البنية التحتية، ونقص الموارد البشرية.

22) بروجرسيو: المرأة في الدول الهشة: لماذا يجب الإصغاء الى صوت المرأة (لندن، 2014).

منذ العام 2004، نفذت منظمة العمل الدولية أكثر من 160 مشروعا في الدول الهشة، وزادت نفقاتها من خارج ميزانية التعاون التقني بحوالي عشرة أضعاف. في العام 2013، تم تخصيص الجزء الأكبر من الأموال المتعلقة بحالات الهشاشة لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ. وتشير الدلائل إلى أن التزام منظمة العمل الدولية العمل في الدول الهشة سيستمر بالتطور.

الاطار 4 استجابة منظمة العمل الدولية في الدول الهشة

زلزال نيبال في العام 2015. تسبّبت سلسلة الزلازل المدمرة التي ضربت نيبال في ربيع العام 2015 بتدمير حياة الملايين من الناس. فقد مات أكثر من سبعة آلاف شخص من نساء ورجال وأطفال، وأصيب حوالي خمسة عشر ألفاً بجروح، ونزح أكثر من مليونَي شخص. بعد تلك الكارثة، شكّلت منظمة العمل الدولية فريق الاستجابة للزلزال من أجل رصد الأحداث ودعم جهود الاستجابة. وقد ركّزت تدخلات منظمة العمل الدولية، بالتنسيق مع حكومة نيبال ومنظمات العمال وأصحاب العمل، على إعادة بناء البنية التحتية، فضلاً عن توفير دخل آمن للأسر الفقيرة من خلال فرص العمل التي أوجدتها جهود إعادة الإعمار. وكان مشروع صيانة الطرق القائم على العمالة، حيث وظفت منظمة العمل الدولية فريقاً من ستين مهندساً، ضمن جهود إعادة الإعمار في أعقاب الزلزال (بتمويل من البنك الدولي). وتم إنشاء وظائف مؤقتة من خلال إزالة الأنقاض وإزالة الانهيارات الأرضية على الطرق الريفية من أجل استعادة المجتمعات الريفية لسبل النفاذ.

أزمة غزة في العام 2014. أدت العملية العسكرية الإسرائيلية خلال النزاع في غزة في صيف 2014 إلى فقدان عدد ضخم من الوظائف في القطاع الخاص الفلسطيني، وزادت معدلات البطالة والفقر بشكل حرج. واستجابة للاحتياجات على أرض الواقع، أطلقت منظمة العمل الدولية برنامجاً للاستجابة للحالات الطارئة في غزة من خلال تمويل أولي بقيمة 1.3 مليون دولار. وضع البرنامج من ضمن سلّم أولوياته سبل كسب الرزق، والعمالة الطارئة، وتنمية المهارات، وتعزيز المعرفة والقدرات بين الهيئات المكوّنة الثلاثية لتعزيز نهج العمل اللائق للاستجابة للأزمات والانتعاش منها. تمّ دعم الصيادين، ومربيات الأغنام، والخريجين من الشباب، بما في ذلك المهندسات المعماريات، من خلال التدريب والتعلّم والعمالة المدعومة. واستفاد أيضاً أشخاص مصابون بالاعاقة من هذه المبادرات. وشملت التدابير ذات الصلة دراسة حول أشكال العمل غير المقبولة في قطاع البناء في غزة.

الدعم لتيمور الشرقية. رداً على عدم الاستقرار السياسي، دعمت منظمة العمل الدولية تيمور الشرقية من خلال إجراءات تشمل الاستثمارات كثيفة العمالة المرتبطة بتطوير البنية التحتية وخلق فرص العمل، والحد من الفقر وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية. ومنذ آذار/مارس 2012، خلق برنامج «الطرق من أجل التنمية» الخاص بمنظمة العمل الدولية في تيمور الشرقية، والذي يطبق برامج الاستثمار كثيفة العمالة، 330 ألف يوم عمل ضمن وظائف مباشرة قصيرة المدى. وقد أدى ذلك إلى ضخّ تحويلات نقدية بقيمة مليوني دولار تقريباً في الاقتصاد المحلي.

أزمة اللاجئين السوريين في لبنان. لقد تعافى لبنان بسرعة من حرب العام 2006. وبسبب النزاع وعدم الاستقرار السياسي في المنطقة، بالإضافة إلى تدفق أكثر من مليون لاجئ سوري، ما يمثل حوالي 25 في المائة من سكان لبنان، يواجه البلد اليوم أزمة إنسانية. كما يواصل لبنان استضافة عدد كبير من اللاجئين الفلسطينيين. وقد أدّت المراوحة السياسية المستمرة الى تأخير تنفيذ الإصلاحات، وأعاقت بشكل كبير التحسينات التي يجب أن

تطال نظام حوكمة العمل. كما أن لبنان لا يزال يعاني من اضطرابات طائفية وسياسية تفاقمت من جرّاء الأزمة السورية. وللرد على تأثير الأزمة السورية على لبنان، نفذت منظمة العمل الدولية مجموعة من التدخلات التي تركز على تحسين الحوار والقدرة على التنمية الاقتصادية المحلية. ومن شأن ذلك أن يعود بالمنفعة على كل من السوريين واللبنانيين من خلال تحسين فرص العمل، وظروف العمال اللاجئين والمجتمعات المضيفة؛ والمهارات والمعرفة وقابلية التوظيف؛ والقضاء على عمالة الأطفال؛ وبناء السلام؛ وإنعاش سبل كسب العيش والاقتصاد.

الفيليبين المتضررة من الاعصار. تعتبر الفيليبين التي تتعرض إلى ما متوسطه عشرين إعصاراً سنوياً، ثالث أكبر دولة معرضة للكوارث في العالم. في تشرين الثاني/نوفمبر من العام 2013، دمّر إعصار حيان (يولاندا) جزءاً كبيراً من وسط الفيليبين. وأصاب الاعصار تسع مناطق، و44 مقاطعة و600 بلدية، وتقع 171 بلدية منها على بعد 50 كم من جانبي مسار الإعصار. وكان الأثر على المجتمعات ضخماً، حيث مات كثيرون، وطال دمار واسع النطاق القطاعات الاجتماعية والحكومية والبنية التحتية للقطاع الخاص. وكانت منظمة العمل الدولية من بين الوكالات الدولية الرئيسية التي عملت في الفيليبين، حيث ساعدت في جهود الإغاثة الطارئة، وساعدت العمال المتضررين على تطوير مهارات جديدة. وشمل المشروع المتكامل لاعادة إنعاش سبل كسب الرزق في المجتمعات التي تضررت من إعصار «حيان»، والمموّل من المملكة المتحدة، 7468 عاملاً، وقد تجاوز هذا المشروع هدفه بنسبة 11 في المائة. وشملت التدخلات الأربعة توفير الحماية الاجتماعية للعمال؛ وبناء البنية التحتية الاجتماعية من خلال الموارد المحلية؛ وتطوير المهارات؛ وتنمية المنشآت الموجودة ضمن المجتمع. وبلغت الميزانية الإجمالية لهذا المشروع ثلاثة ملايين دولار.

التوصيات

مع تزايد عدد الفقراء والضعفاء الذين يعيشون في دول تُعتبر «هشة»، تصطدم الجهات الفاعلة والوكالات المعنية بالتنمية بصعوبات كبيرة في تقديم المساعدة البرامجية الفعالة للمناطق الهشة. ولا بدّ من اعتماد نُهج أكثر ابتكاراً لتحديد الطرق التي يمكن من خلالها استيعاب المساعدة التقنية البرامجية بشكل فعال في مناطق حيث الحوكمة ضعيفة، وحيث التوتر في ارتفاع أو حيث يسود صراع فعلي.

وفيما الاستقرار في العديد من الدول معرّض للخطر بسبب النزاعات وحالات العنف المتكررة، فضلاً عن الصدمات والتهديدات البيئية، على الدول الهشة أن تتصدّى للأسباب الأساسية التي تدفع نحو الهشاشة.

وفي حين أن لا وجود لوصفة واحدة مناسبة لجميع الدول الهشة، ولأن كل حالة لديها سماتها الخاصة، على هذه الدول التصدّي للهشاشة بطريقة شاملة. والشرط الأساسي لأي استجابة فعّالة هو بناء نظام حوكمة قوي قادر على التعامل مع الصدمات الخارجية مع التخفيف من المسبّبات الداخلية للهشاشة.

يمكن استخدام أدوات الحكم الرشيد في الحالات الهشّة لتعزيز التعاون والأداء الاقتصادي، مما يساعد في خلق بيئة مواتية للاستقرار في البلاد، بما في ذلك تحقيق العمل اللائق. وفي هذا الصدد، الركائز الأربع التي تكوّن العمل اللائق هي عناصر أساسية للوقاية من العوامل التي تسبّب الهشاشة وتخفيفها والاستجابة لها: (أ) خلق فرص عمل لائقة. (ب) تعزيز الثلاثية والحوار الاجتماعي. (ج) وضع المعايير والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل وتعزيزها؛ و(د) تعزيز تغطية وفعالية الحماية الاجتماعية.

يعتبر خلق فرص العمل اللائق للنساء والرجال جزءاً أساسياً من تحقيق السلام والاستقرار في البيئات الهشة. كما أن الجهود ضرورية لتجنّب التصعيد وتفاقم الأزمات، وبالتالي حماية واستدامة سبل العيش على حد سواء، وتوفير التدخل الإنساني اللازم. تشكل الحماية الاجتماعية عنصراً هاماً من أدوات الحوكمة الوطنية. وعلى الدول الهشة، وبالتوازي مع تطوير نظام قوي للحماية الاجتماعية، أن تعمل على تصميم وتنفيذ أرضيات فعالة للحماية الاجتماعية، من أجل توفير الضمان الاجتماعي الأساسي المضمون لجميع الذين يعملون خارج إطار العمالة النظامية والمعرّضين أكثر من غيرهم في حالات الهشاشة.

وبالمثل، فإن الحوار الاجتماعي أمرٌ حيويٌ في تخفيف أعراض الهشاشة. وينبغي على الدول الهشة بذل كل جهد ممكن لضمان تحديد احتياجات سوق العمل المناسبة، والتنمية المتناغمة وتنفيذ السياسات وتعزيز المؤسسات في مجال العمالة. في هذا السياق، لا بد من مواصلة إنشاء وتطوير آليات الحوار الاجتماعي الدائمة، وتدريب ودعم ممثلي الشركاء الاجتماعيين، وضمان تعزيز المساواة بين الجنسين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن دعم وتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية في العمل أمر محوري كونه حاجزاً ضد الإقصاء والهيمنة وانعدام العدالة الاجتماعية. ويجب اتخاذ إجراءات بشأنها من أعلى من حيث تغيير السياسات وينبغي معالجتها والترويج لها من ناحية تصميم وتنفيذ التدخلات من أسفل.

تتحمل الدول التي تعاني من الهشاشة مسؤولية تحسين أوضاع النساء المعرّضات للتضرّر أكثر من غيرهن من النزاع والتغير المناخي والعنف. ويتعين على الحكومات والجهات الفاعلة الدولية العمل معاً من أجل القيام بإصلاحات وطنية للتصدي لمعالم التمييز بين الجنسين والأسباب الكامنة وراءها على حد سواء. وعلاوة على ذلك، يجب استخدام قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 1325 (2000) للتأثير بشكل أكبر في الدول الهشة خصوصاً بشأن المرأة

باعتبارها عنصراً هاماً لصيانة وتعزيز السلم والأمن بطريقة فعالة.

وبالنسبة للدول الهشة المعرضة بشكل خاص للتغير المناخي، لا بد من إدخال الاعتبارات البيئية على جميع الخطط التنموية الدولية والوطنية والمحلية. وبشكل عام، يجب على جميع سياسات وبرامج بناء السلام والإنتعاش المبكر أن تنظر في تأثير تغير المناخ على النساء والرجال الضعفاء، والعمل على تعزيز قدرات الدول والمجتمعات المحلية للتعامل معها من أجل حماية سبل كسب العيش.

من وجهة النظر البرنامجية، تشير الدروس المستفادة إلى أن التدخلات في الدول الهشة تحتاج إلى اعتماد نهج تقدمية تضم (أ) تدابير لتقييم المخاطر والاستجابة لها؛ (ب) خططاً للاستدامة تبدأ من مرحلة التصميم؛ (ج) سياسات أمنية وسياسات لإدارة المخاطر؛ و(د) ميزانيات مرنة. أجرت منظمة العمل الدولية سلسلة من عمليات تقييم التدخلات في الدول التي تعاني من الهشاشة واقترحت عدداً من الممارسات الجيدة (الاطار 5).

الإطار 5 تدخلات أكثر فعالية في الدول الهشة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ: توصيات لمنظمات التنمية، بما في ذلك منظمة العمل الدولية

مستوى السياسات وبناء القدرات

- إنتاج بيانات محدثة وإجراء بحوث حول العمل، والعمالة، والقضايا القطاعية، والحماية الاجتماعية.
- المطالبة بدور أهم للعمالة، والحماية الاجتماعية، واستعادة سبل كسب العيش على مستوى السياسات العامة، وضمان حقوق الإنسان وحقوق العمال.
- الدعوة إلى الاستفادة من القدرات القائمة والنهج الشاملة.
- وضع استراتيجية شاملة لمنظمة العمل الدولية تكون حساسة لعناصر الهشاشة المحتملة.
- فهم طريقة ضمان التدخلات المستدامة في السياقات الهشة.
- الاستمرار ببناء القدرات وتوسيع نطاقها ودعم الموارد من أجل مساعدة المجتمعات المحلية.
- النظر في استمرار أو إعادة الانخراط في الدول المتضررة من النزاع لضمان وجود منظمة العمل الدولية على أرض الواقع.
- استخدام الميزة التفاضلية لمنظمة العمل الدولية من خلال شبكاتها العالمية الخاصة بمنظمات العمال وأصحاب العمل.

المستوى البرنامجي

- التنسيق مع المجتمع الدولي النشط في الدول الهشة، والمشاركة في اللجان الدائمة ما بين الوكالات (IASCs) والمجموعات المواضيعية.
- المشاركة في نداءات الأمم المتحدة والاستعراضات العامة للاحتياجات الإنسانية.
- إطلاع الحكومات على النهج المجتمعية لانتعاش سبل كسب الرزق بعد الكوارث من أجل تعزيز الاستجابة السريعة عند وقوع الكوارث.
- الاستثمار في قدرة منظمة العمل الدولية للاستجابة لحالات الأزمة منذ البداية، بما في ذلك الاستخدام الفعال لتمويل الأولي.
- الإقرار بحاجة إظهار نتائج التدخل والآثار بشكل أكبر.
- توسيع نطاق تدخلات منظمة العمل الدولية وزيادة تواجدها.

منظمة العمل الدولية: العمل اللائق في حالات الهشاشة والنزاعات والكوارث: الدليل، مرجع سابق.

يتحمّل المؤلفون وحدهم مسؤولية أي آراء مطروحة. لا يشكل هذا الإصدار تأييدًا لأي رأي من الآراء المطروحة أو المنتجات أو العمليات أو الإشارات الجغرافية من جانب منظمة العمل الدولية.

© حقوق التأليف والنشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية 2016.

مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ
مبنى الأمم المتّحدة
جادّة راجدامنيم نوك
بانكوك 10200، تايلندا
هاتف: 6622881234+ فاكس: 66228801735+
البريد الإلكتروني: BANGKOK@ilo.org
www.ilo.org/asia

مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للدول العربية
مركز أريسكو، شارع جستنيان، القنطاري
ص.ب.: 4088-11، رياض الصلح،
1107-2150 بيروت، لبنان
هاتف: 9611752400+ فاكس: 9611752405+
البريد الإلكتروني: beirut@ilo.org
www.ilo.org/beirut

DECENT WORK
A better world starts here.