معلومات أساسية للمناقشة المواضيعية الموازية بشأن: تعزيز الملكية الوطنية لمعايير العمل الدولية

لقد تبينت الوجاهة المستمرة لمعايير العمل الدولية بفعل الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، وما وقع من أحداث في شمال أفريقيا والشرق الأوسط، ونظراً بصفة عامة إلى الحاجة المتواصلة إلى مواجهة التحديات المتزايدة للعولمة. ومن الضروري اتخاذ إجراءات عاجلة بغية التصدي لهذه الشواغل، بما فيها حقوق النساء والعمال المهاجرون والعمال المنزليون والعمال المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز والعمال في مناطق تجهيز الصادرات والأعداد الكبيرة من العاملين في القطاع غير المنظم. ومن العاجل كذلك معالجة المسائل المتعلقة بعمل الأطفال وبطالة الشباب والاتجار بالبشر.

وفي أفريقيا، لا يزال ١٢ تصديقاً مطلوباً فقط (من أصل ٤٢٤) من أجل تحقيق تصديق إقليمي شامل على الاتفاقيات الثماني الأساسية (الجدول ١).

إلا أن التحدي الرئيسي أمام أفريقيا لا يزال يكمن في ترجمة هذه الالتزامات إلى حماية وضمانات فعلية تقترن بإنفاذ حقيقي للأحكام ذات الصلة.

الجدول ١: التصديق على الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية
(في ١٢ أيلول/ سبتمبر ٢٠١١)

	العمل الجبري		الحرية النقابية		التمييز		عمل الأطفال	
	الاتفاقية رقم ٢٩	الاتفاقية رقم ١٠٥	الاتفاقية رقم ٨٧	الاتفاقية رقم ٩٨	الاتفاقية رقم ١٠٠	الاتفاقية رقم ١١١	الاتفاقية رقم ١٣٨	الاتفاقية رقم ١٨٢
عدد البلدان المصدقة *	53	53	48	52	51	53	51	51

* لم تصدق غينيا - بيساو وكينيا والمغرب والصومال والسودان بعدُ على الاتفاقية رقم ٨٧. والصومال هو البلد الوحيد الذي لم يصدق بعدُ على الاتفاقية رقم ٩٨. ولم تصدق ليبيريا والسودان بعدُ على الاتفاقية رقم ١٠٠. ولم تصدق ليبيريا والصومال بعدُ على الاتفاقية رقم ١٣٨. ولم تصدق إريتريا والصومال بعدُ على الاتفاقية رقم ١٨٢.

ومنذ اعتماد إعلان عام ١٩٩٨ لمنظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، أُحرزَ تقدم ملموس نحو التصديق العالمي على الاتفاقيات الأساسية، رقم ٨٧ ورقم ٩٨ (الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية)؛ ورقم ٢٩ ورقم ١٠٥ (العمل الجبري أو الإلزامي)؛ ورقم ١٠٠ ورقم ١١١ (عدم التمييز)؛ ورقم ١٣٨ ورقم ١٨٢ (عمل الأطفال).

ولكن رغم ما تحقق من مستويات التصديق شبه الشامل في إقليم أفريقيا، لا تزال بعض الفئات المستضعفة من العمال تواجه صعوبات معينة في ممارسة هذه الحقوق الأساسية، بما فيها فئة العمال في قطاع الزراعة وفي مناطق تجهيز الصادرات، والعمال المهاجرين والمنزليين والعمال في الاقتصاد غير المنظم. وفي بعض البلدان، لا يتمتع موظفو الخدمة العامة بموجب القانون بالحرية النقابية وبحق التنظيم. وبحسب هيئات الإشراف، شهدت السنوات الأخيرة كذلك فرض القيود على الحرية النقابية في بعض البلدان باسم الأمن الوطني. وقد أدت التدابير الرامية إلى ممارسة الرقابة السياسية على نقابات العمال إلى فرض قيود مفرطة على إنشائها وأنشطتها.

ورغم الصعوبات العملية المقترنة بتوسيع نطاق حق التنظيم وحق المفاوضة الجماعية الأساسيين ليشملا الاقتصاد غير المنظم، فإن نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل ضالعة بنشاط في العمل مع شبكات الاقتصاد غير المنظم ومساعدتها، مما يعزز شرعية ومكانة الرابطات المحلية ويوفر صوتاً أقوى لجميع الأطراف المعنية. ولكن الأهم من ذلك كله، تندرج عملية وضع الأطر الاجتماعية والقانونية والسياسية التي تغطي جميع مواطني بلد من البلدان، ضمن اختصاصات الحكومات.

وقد لاحظت هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية أيضاً أنه إذا كانت ممارسات الرق أو بقاياه لا تزال مستمرة في بعض البلدان فإن الحكومات قد اتخذت إجراءات على المستوى التشريعي لحظر مثل تلك الممارسات وتجريمها. ولكن التحدي يكمن الآن في تنفيذ هذه القوانين تنفيذاً فعالاً. ويجب متابعة الجهود، لا سيما فيما يتعلق بتوعية السكان إلى جانب تدريب الشرطة والسلطات القضائية بغية تمكين الضحايا من الوصول إلى العدالة قصد تأكيد حقوقهم. ويمكن أن تكتسي خطط العمل في هذا المجال أهمية كبيرة، لأنها تنص على تنسيق الأنشطة التي تضطلع بها مختلف المؤسسات التي تشارك في مكافحة تلك الممارسات، مع مراعاة مسألة مكافحة الفقر الأوسع نطاقاً.

وتعد خطط العمل كذلك أداة مفيدة لمكافحة الاتجار بالأشخاص. وثمة اتجاه جديد متنام نحو اعتماد تشريعات تعرّف تحديداً العناصر التي تشكل الاتجار بالأشخاص، لأغراض استغلالهم في العمل واستغلالهم الجنسي على حد سواء، وتنص على عقوبات رادعة لمعاقبة الفاعلين. ورغم هذا التطور الإيجابي فإن عدداً من البلدان لم تُدرج في نظامها القانوني بعدُ جريمة الاتجار بالأشخاص. وتواجه السلطات المختصة صعوبات فيما يتعلق بالوقاية من هذه الظاهرة المعقدة ومنعها على حد سواء، وهي ظاهرة تمس العمال الأكثر استضعافاً. ومن الضروري أن ينصب التركيز على إذكاء الوعي وأن تبدأ مقاضاة الفاعلين وأن يُكشف عن الضحايا، وهم يعتبرون عموماً على أنهم مهاجرون غير شرعيين بدل النظر إليهم كضحايا الاستغلال في العمل، وأن تُضمن حمايتهم.

وتتضمن كلتا اتفاقيتي عمل الأطفال الأساسيتين (رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢) جوانب برنامجية يعتد بها، مما يعني أن تنفيذهما الكامل يتطلب دمج قضايا عمل الأطفال في السياسات والبرامج الوطنية.

وتكاد تكون جميع البلدان في الإقليم قد صدقت على اتفاقيات عمل الأطفال بيد أن ثغرة التنفيذ تظل مهمة. ففي أفريقيا جنوب الصحراء، ٦٥ مليون طفل، أو طفل من أربعة، هم عمال أطفال. وتضم أفريقيا أكبر نسبة من الأطفال العاملين، وهي الإقليم الذي يحرز فيه أدنى قدر من التقدم صوب بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، لا سيما هدف التعليم الابتدائي المجاني والإلزامي والشامل، إذ تفيد التقديرات بأن طفلاً من أصل ثلاثة غير ملتحق بالمدرسة. وقد أشارت هيئات الإشراف إلى مسألتين مهمتين في السياق الأفريقي ألا وهما احتمال تعرض الأيتام المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز (وغيرهم من الأطفال المستضعفين) إلى أسوأ أشكال عمل الأطفال، والتجنيد القسري للأطفال قصد استخدامهم في النزاعات المسلحة. وبينما أحرزت عدة دول أفريقية تقدماً ملحوظاً في هذين المجالين العسيرين، ثمة حاجة إلى إحراز المزيد من التقدم. فمعالجة هاتين المسألتين أمر أساسي ليس فقط من أجل استئصال أسوأ أشكال عمل الأطفال، بل من أجل تحقيق مجموع الأهداف الإنمائية أيضاً.

وقد أكدت الخبرة المكتسبة والدروس المستخلصة التحديات المستمرة التي تواجهها الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في التصدي للتمييز في الاستخدام والمهنة في أفريقيا وفي أقاليم أخرى، وتلك التحديات هي على سبيل المثال: استمرار أشكال التمييز التقليدية وظهور أشكال جديدة منه؛ قوة الأنماط المقولبة؛ الافتقار إلى فهم مشترك للمفاهيم الأساسية؛ كثرة غياب سياسة وطنية متسقة بشأن المساواة وصعوبة قياس التمييز. وأدت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية إلى اتساع رقعة عدم المساواة وزيادة تهميش المجموعات المستضعفة. ويشير التقرير العالمي بشأن التمييز، الذي قدمه المدير العام إلى مؤتمر العمل الدولي في دورته المائة (جنيف، حزيران/ يونيه ٢٠١١)، إلى أنه رغم ارتفاع معدل التصديق على اتفاقيتي المساواة الأساسيتين في الإقليم[١] ونسبة جميع الأنشطة التي أنجزتها منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة في ذلك

[١] كما يَردُ أعلاه، صدقت الدول الأفريقية الأعضاء في منظمة العمل الدولية جميعها، وعددها ٥٣ دولة، على الاتفاقية رقم ١١١، أما الاتفاقية رقم ١٠٠ فلا يزال يلزمها تصديق ليبيريا والصومال.

المجال[٢]، لا تزال بعض الشواغل المتعلقة بالمستوى العام لتنفيذهما تجرر أذيالها؛ كما أن التمييز يمثل عقبة كأداء تَحُول دون تحقيق العمل اللائق للجميع.

وأما فيما يتعلق بالهجرة، فقد صدقت حتى الآن تسع دول من بين الدول الأفريقية الأعضاء البالغ عددها ٥٣ دولة على اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)[٣]، ولم تصدق سوى سبع دول على اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)[٤]. وثمة حاجة إلى توفير المزيد من الحماية للعمال الأفريقيين المهاجرين، ويمنح تصديق هاتين الاتفاقيتين مصدراً مهماً لحماية هؤلاء العمال بالنسبة إلى البلدان المرسلة والبلدان المستقبلة على حد سواء.

وإضافة إلى البلدان الأفريقية البالغة ١٩ (من بين ٥٣ دولة عضواً) التي صدقت على اتفاقية الإدارة السديدة رقم ١٢٢ (الجدول ٢)، صدق ١٨ بلداً على اتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨)، وصدقت تسعة بلدان على اتفاقية تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم١٤٢)، ولم تصدق سوى ثلاثة بلدان على اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١). ويتبين للجنة الخبراء أن جميع بلدان أفريقيا جنوب الصحراء تقريباً يبدو أنها تقر بأهمية هدف النهوض بالعمالة وأنها قد اعتمدت خططاً أو سياسات وطنية لتحقيقه.

الجدول ٢: التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن الإدارة السديدة
(في ١٢ أيلول/ سبتمبر ٢٠١١)

	العمالة	تفتيش العمل		المشاورة الثلاثية
	الاتفاقية رقم ١٢٢	الاتفاقية رقم ٨١	الاتفاقية رقم ١٢٩	الاتفاقية رقم ١٤٤
عدد البلدان المصدقة	19	42	8	37

وثمة حاجة مستمرة في شتى أنحاء إقليم أفريقيا إلى تعزيز قدرة نظم إدارة العمل وتفتيش العمل لتمكينها من أداء دورها كجهات فاعلة رئيسية في إعداد سياسات اقتصادية واجتماعية وتنفيذها، بما فيها ما يتعلق بالاقتصاد غير المنظم، تمشياً مع اتفاقيتي الإدارة السديدة رقم ٨١ ورقم ١٢٩، إلى جانب اتفاقية إدارة العمل، ١٩٧٨ (رقم ١٥٠). وفي العديد من الحالات، لا تكفي الموارد المخصصة لتفتيش العمل من أجل تمكين أداء وظائف التفتيش على نحو سليم، مما يؤدي إلى حلقة مفرغة يسود فيها إهمال حقوق العمال والاستضعاف والاستغلال، وهي أمور تؤول في نهاية المطاف إلى تكلفة باهظة من حيث تقلص الأرباح بالنسبة إلى المنشأة وبالنسبة إلى الاقتصاد ككل على حد سواء.

وكما جرى التأكيد مجدداً في سياق مؤتمر قمة واغادوغو الاستثنائي لعام ٢٠٠٤، يمثل تحسين ظروف الصحة والسلامة المهنيتين والقواعد الصحية لجميع الرجال والنساء جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية مكافحة الفقر[٥]. ويشدد النهج النظامي العصري في مجال السلامة والصحة المهنيتين، الذي يحظى الآن بتشجيع منظمة العمل الدولية على نحو منتظم، على الحاجة إلى ضمان إيلاء الاهتمام للسلامة والصحة المهنيتين في أعلى

[٢] تشمل هذه المساعدة: تحسين تصميم التشريعات وإنفاذها؛ دعم إنشاء مؤسسات قوية وآليات فعالة لضمان الإنفاذ؛ تدريب القضاة والمحامين وأساتذة قانون العمل ومفتشي العمل على التطرق إلى التمييز بصفة عامة والمساواة بين الجنسين بصفة خاصة؛ استحداث أدوات تدريبية بشأن المساواة في الأجور بين الرجال والنساء؛ تعزيز توفيق أفضل بين مسؤوليات العمل والأسرة؛ تشجيع المساواة إزاء العرق والانتماء الإثني؛ السكان الأصليون (سجلت منظمة العمل الدولية بتاريخ ٣٠ آب/ أغسطس ٢٠١٠ أول تصديق على اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)، من جانب إحدى الدول الأفريقية الأعضاء، ألا وهي جمهورية أفريقيا الوسطى)؛ العمال المهاجرون؛ المصابون بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز؛ المعوقون؛ التمييز على أساس السن.

[٣] صدقت الجزائر وبوركينا فاسو والكاميرون وكينيا ومدغشقر وملاوي وموريشيوس ونيجيريا وزامبيا على الاتفاقية رقم ٩٧. وتنطبق هذه الاتفاقية أيضاً على زانزيبار، جمهورية تنزانيا المتحدة.

[٤] صدقت بنن وبوركينا فاسو والكاميرون وغينيا وكينيا وتوغو وأوغندا على الاتفاقية رقم ١٤٣.

[٥] مؤتمر قمة واغادوغو الاستثنائي لعام ٢٠٠٤، خطة العمل، مجال الأولوية ٢-٤.

مستويات السياسة الوطنية وإلى اتخاذ إجراءات وطنية متسقة في هذا الصدد[٦]. وتؤدي التوعية الوطنية بالسلامة والصحة المهنيتين وتطوير ثقافة وطنية للسلامة والصحة دوراً حاسماً في دعم الجهود المبذولة على مستوى المنشأة بغية تحسين ظروف العمل وتطبيق المعايير الأساسية للسلامة والصحة المهنيتين[٧].

ويتمثل أحد الجوانب المرتبطة بذلك في توصية منظمة العمل الدولية بشأن فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، ٢٠١٠ (رقم ٢٠٠)، المعتمدة منذ عهد قريب والتي ترمي إلى ضمان الجهود المعززة التي تبذلها منظمة العمل الدولية في سبيل تحقيق العدالة الاجتماعية ومكافحة التمييز والوصم فيما يتعلق بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز في جميع جوانب عملها وولايتها. ويجدر التذكير بأن وباء فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز لا يزال يشكل تحدياً إنمائياً جسيماً بالنسبة إلى أفريقيا. فرغم أن معدل الإصابات الجديدة قد انخفض، ثمة ٣٣,٣ مليون شخص مصاب بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز في العالم، يعيش ٢٢,٥ مليون شخص منهم في أفريقيا جنوب الصحراء. وتظل أفريقيا الجنوبية هي المنطقة التي يتركز فيها الوباء، حيث يقدّر أن ٣١ في المائة من مجموع الإصابات الجديدة و٣٤ في المائة من حالات الوفاة المتصلة بالإيدز قد حدثت في سنة ٢٠٠٩. ويوفر المعيار الجديد فرصاً جديدة لتعزيز الأطر القانونية والسياسية في عالم العمل ويتصدى بقيامه بذلك إلى العقبات المتعلقة بحقوق الإنسان إزاء وباء فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز.

ويؤدي الضمان الاجتماعي دوراً حاسماً في تعزيز التنمية لأنه أداة قوية لا تكفل الرعاية الفردية فحسب، بل تضمن أيضاً نمواً وتنمية اقتصاديين واسعين عن طريق التخفيف من حدة الفقر وتحسين معيشة الناس. ومن الأساسي بالنسبة إلى عدد من بلدان الإقليم اتخاذ تدابير بهدف إرساء أرضية لحماية الضمان الاجتماعي ضمن نظام أوسع للضمان الاجتماعي موضوع بما يتناسب مع الظروف الوطنية ويشمل الرعاية الصحية الضرورية وأمن الدخل. ويمكن أن تساعد المناقشة بشأن إمكانية وضع توصية لصالح إرساء أرضية للضمان الاجتماعي، خلال مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠١٢، على توفير أدوات معيارية إضافية من أجل المساعدة على تعزيز أمن الدخل والرعاية الطبية للجميع.

ومن الممكن جداً أن تعمل التغيرات السياسية والاجتماعية الراهنة كحافز للمضي قدماً بالتقدم الاجتماعي ولإدماج معايير العمل الدولية في السياسات الوطنية إدماجاً أكمل نظراً إلى أن استعراض تلك السياسات جارٍ على قدم وساق. وتستدعي هذه التحديات نموذجاً مستداماً لما بعد الأزمة يقوم على التزام متجدد بدعم معايير العمل الدولية وتقوية مؤسسات سوق العمل.

أسئلة مقترحة للمناقشة

١. تمثل الأزمات الأخيرة التي تؤثر على الإقليم تحديات وفرصاً بالنسبة إلى معايير العمل. فما هي الإجراءات التي ينبغي أن يتخذها كل من الحكومات والشركاء الاجتماعيين لتقوية الحقوق في العمل وتعزيز العدالة الاجتماعية والمنشآت المستدامة ؟

٢. ما الذي يمكن عمله لتوسيع نطاق قانون العمل ليشمل العمال في الاقتصاد غير المنظم ؟

٣. ما هي التدابير التي ينبغي اتخاذها من أجل تقليص ثغرة التنفيذ فيما يتصل بالاتفاقيات المصدق عليها ولا سيما الاتفاقيات الثماني الأساسية ؟

٤. أي نوع من المساعدة التقنية وبناء القدرات سيلزم لدعم ما تقدّم ؟

[٦] بما في ذلك من خلال استراتيجيتها العالمية بشأن السلامة والصحة المهنيتين - استنتاجات اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في دورته الحادية والتسعين، ٢٠٠٣، وخطة العمل (٢٠١٠-٢٠١٦) الرامية إلى توسيع نطاق التصديق على صكوك السلامة والصحة المهنيتين وتنفيذها تنفيذاً فعالاً (الاتفاقية رقم ١٥٥ وبروتوكولها المعتمد في عام ٢٠٠٢ والاتفاقية رقم ١٨٧)، وهي استراتيجية اعتمدها مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في دورته ٣٠٧ (آذار/ مارس ٢٠١٠).

[٧] بما فيها اتفاقية السلامة والصحة المهنيتين، ١٩٨١(رقم ١٥٥) وبروتوكولها المعتمد في عام ٢٠٠٢، واتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنيتين، ٢٠٠٦ (رقم ١٨٧).