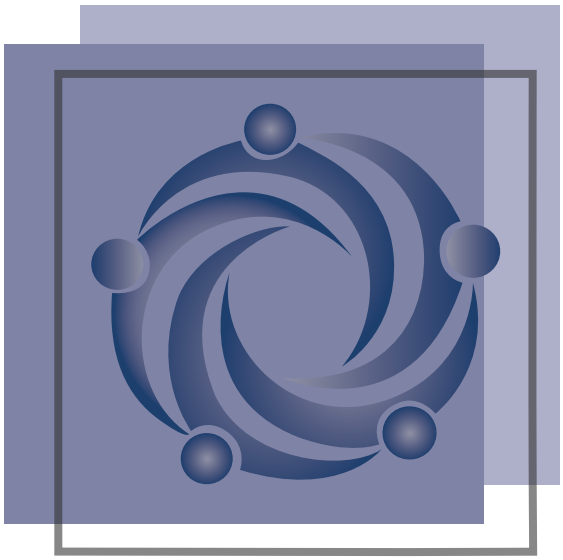
مكتب
العمل
الدولي
جنيف

التقرير الخامس (١)

العمالة والعمل اللائق
من أجل السلام والقدرة على الصمود

مراجعة توصية تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلم)، ١٩٤٤ (رقم ٧١)



مؤتمر
العمل
الدولي

الدورة ١٠٥، ٢٠١٦

يرجى الانتباه

يتضمن هذا التقرير استبياناً يستدعي، وفقاً للمادة ٣٩ من النظام الأساسي لمؤتمر العمل الدولي، رداً من الحكومات بعد التشاور مع أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال. **ويجب أن يتلقى المكتب الردود على هذا الاستبيان في موعد أقصاه ٢٥ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٥.** وسوف تشكل هذه الردود أساس التقرير المرجعي لمناقشته في مؤتمر العمل الدولي.

مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٥، ٢٠١٦

التقرير الخامس (١)

العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والقدرة على الصمود: مراجعة توصية تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلم)، ١٩٤٤ (رقم ٧١)

البند الخامس من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي، جنيف

ISBN 978-92-2-629721-0 (print)
ISBN 978-92-2-629722-7 (Web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠١٥

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من: ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland، وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني على العنوان: pubvente@ilo.org

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

تصميم وحدة معالجة النصوص العربية TTA: Confrep-ILC105(2016)-V(1)[EMPLO-150224-1]-Ar.docx
طبع في مكتب العمل الدولي، جنيف، سويسرا

المحتويات

الصفحة

مقدمة ١

الفصل ١- السياق الجديد للأزمات واتساع نطاق الاستجابة ٣

الفصل ٢- معايير العمل الدولية والاستجابات للأزمات ٩

الفصل ٣- استجابة منظمة العمل الدولية للنزاعات والكوارث: العمالة والعمل اللائق من أجل بناء السلام والقدرة على الصمود ١١

الفصل ٤- النظام الدولي ومنظمة العمل الدولية ١٣

الفصل ٥- المجالات الرئيسية للسياسة العامة في مواجهة الأزمات ١٧

ألف - توليد العمالة من أجل الانتعاش والقدرة على الصمود ١٧

باء - التعليم والتدريب المهني والتوجيه ٢٢

جيم - الحماية الاجتماعية ٢٣

دال - الحوار الاجتماعي ودور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ٢٥

هاء - قانون العمل وإدارة العمل وإدارات الاستخدام ومعلومات سوق العمل ٢٦

واو - الحقوق والمساواة وعدم التمييز ٢٨

زاي - الوقاية والتخفيف والاستعداد ٣٤

حاء - التعاون الدولي ٣٥

الفصل ٦- ملاحظات ختامية: مراجعة التوصية رقم ٧١ ..... ٣٧

الاستبيان ٤١

مقدمة

قرر مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في دورته ٣٢٠ في آذار/ مارس ٢٠١٤، أن يدرج بنداً لوضع معيار في جدول أعمال الدورة الخامسة بعد المائة (حزيران/ يونيه ٢٠١٦) لمؤتمر العمل الدولي، بشأن العمل اللائق من أجل السلام والأمن ومقاومة الكوارث: مراجعة توصية تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلم)، ١٩٤٤ (رقم ٧١)، (مناقشة مزدوجة لوضع معيار) وذلك بهدف وضع توصية.[١]

ويستند بند وضع المعايير، فيما يستند، إلى خبرة منظمة العمل الدولية بشأن الدور الحاسم للعمالة والعمل اللائق في حالات الأزمات خلال العقود الثلاثة الأخيرة، وسياسة الأمم المتحدة من أجل خلق العمالة وتوليد الدخل وإعادة الإدماج في مرحلة ما بعد النزاعات، ٢٠٠٩ (سياسة الأمم المتحدة)[٢] وحصيلة مناقشة مجلس الإدارة في آذار/ مارس ٢٠١٤ بشأن التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية في الدول ذات الوضع الهش،[٣] والمجموعة رفيعة المستوى في منظمة العمل الدولية بشأن العمل اللائق في الدول ذات الوضع الهش.[٤] وهو يعكس قلقاً دولياً متنامياً فيما يتعلق بالبلدان ذات الوضع الهش وتلك المتأثرة بالنزاعات، وتوافقاً دولياً متزايداً على السواء حول الحاجة إلى التصدي للحالات الهشة والأزمات في الدول وطريقة القيام بذلك وإعادة الاستقرار والحيلولة دون انعدام الاستقرار. وعليه، قرر مجلس الإدارة أن من الضروري اعتماد معيار عمل دولي في شكل توصية بشأن هذا الموضوع بحيث يتجلى تزايد الاهتمام بهذه المسألة الواقعة على مفترق طرق من المبادرات الإنمائية والإنسانية ومبادرات بناء السلام، على المستويين الوطني والدولي. واعتبر من الضروري، من خلال هذا الصك الجديد، مراجعة وتحديث الإرشادات الواردة في التوصية رقم ٧١ وتركيز نشاط منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة على كيفية مواجهة حالات الأزمات الناجمة عن النزاعات أو الكوارث.

وينقسم هذا التقرير إلى ستة فصول. يصف الفصل الأول كيف تطور مفهوم الأزمات فيما يتخطى نتائج الحرب الدولية ليشمل النزاعات الداخلية والكوارث. ويمضي هذا التقرير في وصف كيف استجابت منظمة العمل الدولية للأزمات من خلال معايير العمل الدولية والأنشطة التشغيلية. كما يصف كيف تعمل منظمة العمل الدولية كجزء من النظام الدولي لمواجهة الأزمات، وكيف ساعدت النظام الأوسع نطاقاً على التكيف مع السياسات الخاصة لمنظمة العمل الدولية. ويختتم التقرير بالنظر في التدابير الواجب إدراجها في معيار جديد، وكيف يمكن مراجعة التوصية رقم ٧١.

ويرفق بهذا التقرير استبيان، وفقاً للمادة ٣٩ من النظام الأساسي للمؤتمر، موضوع بهدف إعداد توصية. ويرسل المكتب هذا التقرير والاستبيان إلى الحكومات تمشياً مع المادة ٣٩(١) من النظام الأساسي.

وتمشياً مع المادة ٣٩(٣) من النظام الأساسي للمؤتمر، سوف يعد المكتب، على أساس الردود المتلقاة، تقريراً يبين المسائل الرئيسية التي تتطلب أن يبحثها المؤتمر. وسوف يرسل هذا التقرير إلى الحكومات في أقرب وقت ممكن، وسوف تُبذل قصارى الجهود بحيث يصلها قبل أربعة أشهر على الأقل من موعد افتتاح الدورة الخامسة بعد المائة (٢٠١٦) للمؤتمر.

---

[١] الوثيقة GB.320/INS/2 وسجل القرارات، آذار/ مارس ٢٠١٤.

[٢] انظر:
UN Policy for Post-Conflict Employment Creation, Income Generation and Reintegration, Geneva and New York, 2009,
والوثيقة GB.306/TC/5، انظر:
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/ WCMS_117576/lang--en/index.htm.

[٣] الوثيقة GB.320/POL/9 بعنوان "التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية في الدول ذات الوضع الهش"، التي كانت أمام مجلس الإدارة في آذار/ مارس ٢٠١٤.

[٤] انظر: http://www.ilo.org/pardev/development-cooperation/WCMS_235634/lang--en/index.htm.

وبغية إتاحة الوقت لإعداد التقرير المذكور، يُطلب من الحكومات أن ترسل ردودها على الاستبيان بحيث يتسلمها المكتب في *موعد أقصاه ٢٥ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٥* . وفي هذا الصدد، يسترعي المكتب الانتباه إلى المادة ٣٩(١) من النظام الأساسي للمؤتمر، التي تطلب من الحكومات أن تستشير المنظمات الأكثر تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال قبل وضع الصيغة النهائية لردودها بحيث تتجلى فيها نتائج تلك المشاورات، وأن تذكر المنظمات التي استشارتها. ومثل هذه المشاورات مطلوبة أيضاً بموجب اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤)، بالنسبة إلى البلدان التي صدقت على هذه الاتفاقية. ووفقاً للممارسة المتبعة، يمكن للمنظمات الأكثر تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال أن ترسل ردودها مباشرة إلى المكتب. بالإضافة إلى ذلك، ونظراً لاتساع نطاق الموضوع، لعل من المستحسن أن تستشير وزارات العمل سائر الوزارات والمؤسسات الوطنية المعنية بمواجهة الأزمات، عند إعداد ردودها على الاستبيان. ولعل من المستحسن أيضاً استشارة المنظمات المعنية الأخرى، بما فيها المنظمات العاملة في مجال مواجهة الأزمات.

والتقرير والاستبيان متاحان على موقع منظمة العمل الدولية على الانترنت على العنوان التالي: www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/lang--en/index.htm. ويستحسن حيثما أمكن أن يستكمل المجيبون الاستبيان في شكله الإلكتروني وأن يقدموا ردودهم إلكترونياً على العنوان الإلكتروني التالي: RevisionR71@ilo.org.

الفصل ١

السياق الجديد للأزمات واتساع نطاق الاستجابة

١. أنشئت منظمة العمل الدولية لتتدارك الأسباب التي أفضت إلى نشوب الحرب العالمية الأولى، والتوصية رقم ٧١ التي اعتُمدت مع وشوك انتهاء الحرب العالمية الثانية، وجهت استجابة منظمة العمل الدولية نحو أحد جوانب الوضع الناجم عن تلك الحرب. وكان مفهوم السلام المستدام المستمد من العدالة الاجتماعية العبارة الأكثر تجسيداً لدور منظمة العمل الدولية في المساهمة في تحقيق السلام، وتلقت المنظمة جائزة نوبل عام ١٩٦٩ بمناسبة الذكرى الخمسين على تأسيسها. وإعلان فيلادلفيا والإعلانات اللاحقة، بما فيها إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل (١٩٩٨) وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة (٢٠٠٨)، كلها تكرس هذا النهج.

٢. وأضحى الوضع اليوم أكثر تعقيداً بعد مرور أكثر من ٧٠ عاماً على اعتماد التوصية رقم ٧١، مع التغييرات في طبيعة النزاعات نفسها والاحتياجات اللازمة في هذا الصدد. وإلى جانب النزاعات، دعت الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية إلى مواجهة أنواع أخرى من الأزمات، من قبيل الكوارث. والخبرة التي اكتسبتها المنظمة تشهد على الدور الحيوي الذي تضطلع به الاستراتيجيات المتعلقة باستحداث الوظائف والعمل اللائق، لاسيما في الدول ذات الوضع الهش، سواء بسبب النزاعات الدائرة أو بسبب الكوارث أو الأحداث الجسيمة.

٣. ويعترف إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة في التمهيد أنّ الوقت قد حان لمواجهة "تحديات كبيرة تتمثل في عدم تساوي الدخل واستمرار مستويات عالية من البطالة والفقر وهشاشة الاقتصادات أمام الصدمات الخارجية ونمو العمل غير المحمي والاقتصاد غير المنظم". ويسلّط الإعلان الضوء على الدور الذي تضطلع به اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) باعتبارها صكاً للإدارة السديدة وباعتبار أنّ "الأهداف الاستراتيجية الأربعة لمنظمة العمل الدولية غير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتكافلة".

٤. وتنص سياسة الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٩، التي تبوأت منظمة العمل الدولية مركز القيادة في صياغتها إلى جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على ما يلي:

> إنّ إعادة إعمار مجتمع ممزق تحتاج إلى أكثر من حجارة وإسمنت. وفي أغلب الأحيان، يتمثل التحدي الأكبر في تمكين الناس من التطلع نحو المستقبل واستعادة الكرامة والأمل.
>
> وتعتبر العمالة وتوليد الدخل عنصرين أساسيين من الحل في مرحلة ما بعد النزاع. وبالنسبة إلى المجتمعات المحلية والأفراد، يمكن أن يوفر استحداث الوظائف والدخل المنتظم وسائل للبقاء والانتعاش. وهما أساسيان أيضاً للوصول إلى الشباب وإعادة إدماج قدامى المحاربين والعائدين إلى الوطن. باختصار، إنّ توليد العمالة أمرٌ حاسمٌ لبناء السلام.[١]

٥. وقد طُرح مؤخراً مفهوم هشاشة الدول في مواجهة الصدمات الداخلية والخارجية أمام المحافل. وفي عام ٢٠١٠، أسست مجموعة من البلدان ذات الوضع الهش والمتأثرة بالنزاعات، اجتمعت في ديلي، تيمور- لشتي، "مجموعة ٧+" لتقاسم الخبرات والدعوة إلى إجراء إصلاحات في التزام المجتمع الدولي في الدول المتأثرة بالنزاعات. ووفقاً لمجموعة ٧+، "يمكن أن يُفهم الوضع الهش على أنه الفترة الزمنية في حياة دولة ما، تستلزم خلالها التنمية المستدامة على المستويين الاجتماعي والاقتصادي زيادة التشديد على أنشطة مكمّلة تعنى ببناء السلام وتعزيز الدولة، من قبيل إرساء أنظمة سياسية شاملة وتوفير الأمن والعدالة والوظائف والإدارة السليمة

[١] UN Policy, op. cit.

للموارد وتقديم الخدمات على نحو منصف ومسؤول".[٢] ولاحظ تقرير الفريق رفيع المستوى بشأن العمل اللائق في الدول ذات الوضع الهش، في آذار/ مارس ٢٠١٤، ما يلي:

> إنّ هشاشة الدول ظاهرة معقدة لها أسباب متعددة وهي تحول دون تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وفي الدول ذات الوضع الهش، والعديد منها من أقل الدول نمواً، تكون المؤسسات الاجتماعية غير قادرة على امتصاص الصدمات الداخلية والخارجية والتكيف معها، مثل معدلات بطالة الشباب المهولة والهجرة والتحضر السريعين وتفاقم الاضطرابات المناخية وزيادة الفقر وانعدام المساواة.[٣]

٦. والتركيز على العوائق المطروحة أمام التنمية التي رافقت الأهداف الإنمائية للألفية ومتابعتها ما بعد عام ٢٠١٥، قد ساعد على التركيز على هذه التوعية المتزايدة. وليس من المستغرب إذاً أن تواجه معظم البلدان في وضع هش، صعوبات في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وفي حين لا تراعي الأهداف الإنمائية نفسها خاصية الهشاشة مراعاة خاصة، من المأمول أن يتناول برنامج التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ هذا الوضع. ووقت إعداد هذا التقرير، توصلت المفاوضات بشأن برنامج التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ إلى المرحلة الحاسمة للتبادلات بين الحكومات. والمسائل التي تهم منظمة العمل الدولية مشمولة بشكل جيد في مجموعة المقترحات الحالية، ونمط العمل الذي تضطلع به المنظمة في حالات الأزمات يشكل جزءاً مهماً من المقترحات المقدمة.

٧. وتشير التقديرات إلى أنّ ١,٥ مليار شخص من أصل ٧ مليارات من سكان العالم يعيشون في دول ذات وضع هش ومتأثرة بالنزاعات، وأنّ هذا العدد في تزايد مستمر.[٤] وتقرير المدير العام المقدم إلى مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠١٣ بعنوان "*نحو مئوية منظمة العمل الدولية: الحقائق والتجدد والالتزام الثلاثي*" ينص على ما يلي:

> يعيش قرابة ٢٨ في المائة من فقراء العالم في دول ضعيفة ومتأثرة بالنزاعات. والخطر الذي يشكله وضع هؤلاء الفقراء على رفاه الآخرين لهو سبب لا يقبل الجدل يدفع بمنظمة العمل الدولية إلى إيلائهم الأولوية.[٥]

٨. أضف إلى ذلك أنّ التقديرات تفيد أنّ ١٠٠ مليون شخص التمسوا المساعدة الإنسانية سنوياً خلال السنوات الثلاث الماضية، وأنّ عدد الأشخاص من ذوي الاحتياجات الإنسانية سيتضاعف بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٢٥ (الأمم المتحدة، ٢٠١٤). وهناك ٧ ملايين طفل لاجئ وتفيد التقديرات أنّ بين ١١,٢ و١٣,٧ ملايين طفل في العالم نزحوا داخل بلدانهم. وبحلول نهاية عام ٢٠١٣، نزح ٥١,٢ مليون شخص قسراً في مختلف أنحاء العالم نتيجة الاضطهاد أو النزاعات أو انتشار العنف أو انتهاك حقوق الإنسان. وكان قرابة ١٦,٧ مليون شخص من اللاجئين. ويشمل العدد الإجمالي ٣٣,٣ مليون من النازحين داخلياً - بمن فيهم الأشخاص الذين أصبحوا مشردين بسبب الكوارث - وقرابة ١,٢ مليون شخص من طالبي اللجوء. وهناك المزيد من هذه الإحصاءات المتوفرة، تشير إلى حجم الأزمات وطبيعتها الدينامية، وعما إذا كانت ناجمة عن نزاعات أو كوارث، والأعداد الكبيرة للأشخاص المتأثرين بها.[٦] وفي عام ٢٠١١، أنفق العالم ١٣ مليار دولار أمريكي على التدخلات على المستوى الإنساني،[٧] في حين يبلغ الإنفاق، بشكل عام، على الوقاية والاستعداد نسبة ما دون ١ في المائة من ذلك.[٨] وبين عامي ٢٠٠٥ و٢٠١٤، أسفرت الكوارث عن وفاة أكثر من ٧٠٠ ٠٠٠ شخص وإصابة ١,٤ ملايين شخص وتشريد قرابة ٢٣ مليون شخص. وبشكل عام، تضرر أكثر من ١,٥ مليار شخص بالكوارث بشكل أو بآخر خلال هذه الفترة، وكانت النساء والأطفال والمجموعات المستضعفة المتضررة على نحو مفرط. وبلغ إجمالي الخسائر الاقتصادية أكثر من ١,٣ تريليون دولار أمريكي. وبسبب التغيرات في المناخ

---

[٢] انظر:
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_239406.pdf.

[٣] انظر: http://www.ilo.org/pardev/development-cooperation/WCMS_235634/lang--en/index.htm.

[٤] انظر:
International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011), *A New Deal for engagement in fragile States*, at http://www.newdeal4peace.org/wp-content/uploads/2013/01/new-deal-for-engagement-in-fragile-states-en.pdf.

[٥] مكتب العمل الدولي: *نحو مئوية منظمة العمل الدولية: الحقائق والتجدد والالتزام الثلاثي*، التقرير الأول (ألف)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٢، جنيف، ٢٠١٣، الفقرة ٤١.

[٦] UNHCR: *Global Trends 2013* (Geneva, 2014).

[٧] مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، خدمة التتبع المالي.

[٨] انظر:
J. Kellet and H. Sweeney: *Synthesis report: Analysis of financing mechanisms and funding streams to enhance emergency preparedness*, Development Initiatives (2011).

والأنماط الديمغرافية والحصول على الموارد، من المحتمل أن تكون المخاطر، خلال السنوات العشرين إلى الثلاثين المقبلة، مختلفة وأكثر حدة من تلك التي شهدناها في الماضي. بالإضافة إلى ذلك، ما فتئت حدة الخسائر المحتملة تتفاقم مع نمو الاقتصادات.

٩. وفي حالات الأزمات، تتدمر فرص توفير سبل العيش وتتوقف قطاعات الأعمال وتتضرر أماكن العمل ويفقد ملايين العمال وظائفهم والحماية الاجتماعية التي غالباً ما ترافقها. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تكون المؤسسات التي توفر الحماية الاجتماعية وتلبي الاحتياجات الأساسية والقانون والنظام العام، مهددة أو مدمرة. وغالباً ما يشكل الافتقار إلى احترام معايير العمل الأساسية وانعدام المساواة والاستبعاد الاجتماعي خصائص مشتركة في هذه الحالات. والاستجابات المقدمة في هذا السياق المتغير، بما فيها استجابة منظمة العمل الدولية، تبين بشكل واضح الأهمية المستمرة لاستحداث العمالة اللائقة وفرص توليد الدخل ودورها الحيوي والمحوري، في الانتقال إلى السلم والانتعاش من الأزمات وبناء القدرة على الصمود. بالإضافة إلى ذلك، تظهر الخبرة أيضاً ضرورة إتاحة الخدمات الاجتماعية الأساسية والحماية الاجتماعية واحترام الحقوق وبناء المؤسسات وتعزيز الحوار الاجتماعي من أجل إنشاء أو إعادة إنشاء مجتمعات مستقرة وديمقراطية.

١٠. كما تطور نطاق الاستجابات، من المساعدة على مواجهة الكوارث والانتعاش إلى العمل على الدورة الكاملة من الوقاية والاستعداد وصولاً إلى تبني نهج واسع من التطور والقدرة على الصمود، يشمل استجابات فورية وطويلة الأجل. ويمكن، لا بل يجدر، للوقاية والاستعداد من أجل الحد من مخاطر الأزمات وتأثيرها والتدابير المتخذة لمواجهتها، أن تبدأ عند المراحل الأولى من الأزمة، وحتى قبل حدوثها، لمساعدة البلدان والمجتمعات المحلية المعنية في المضي قدماً نحو مسار إنمائي مستدام. وينطوي الانتعاش من الأزمة على استجابات فورية وطويلة الأجل ويستلزم أن تكون أهداف التنمية جزءاً لا يتجزأ من الاستجابة.

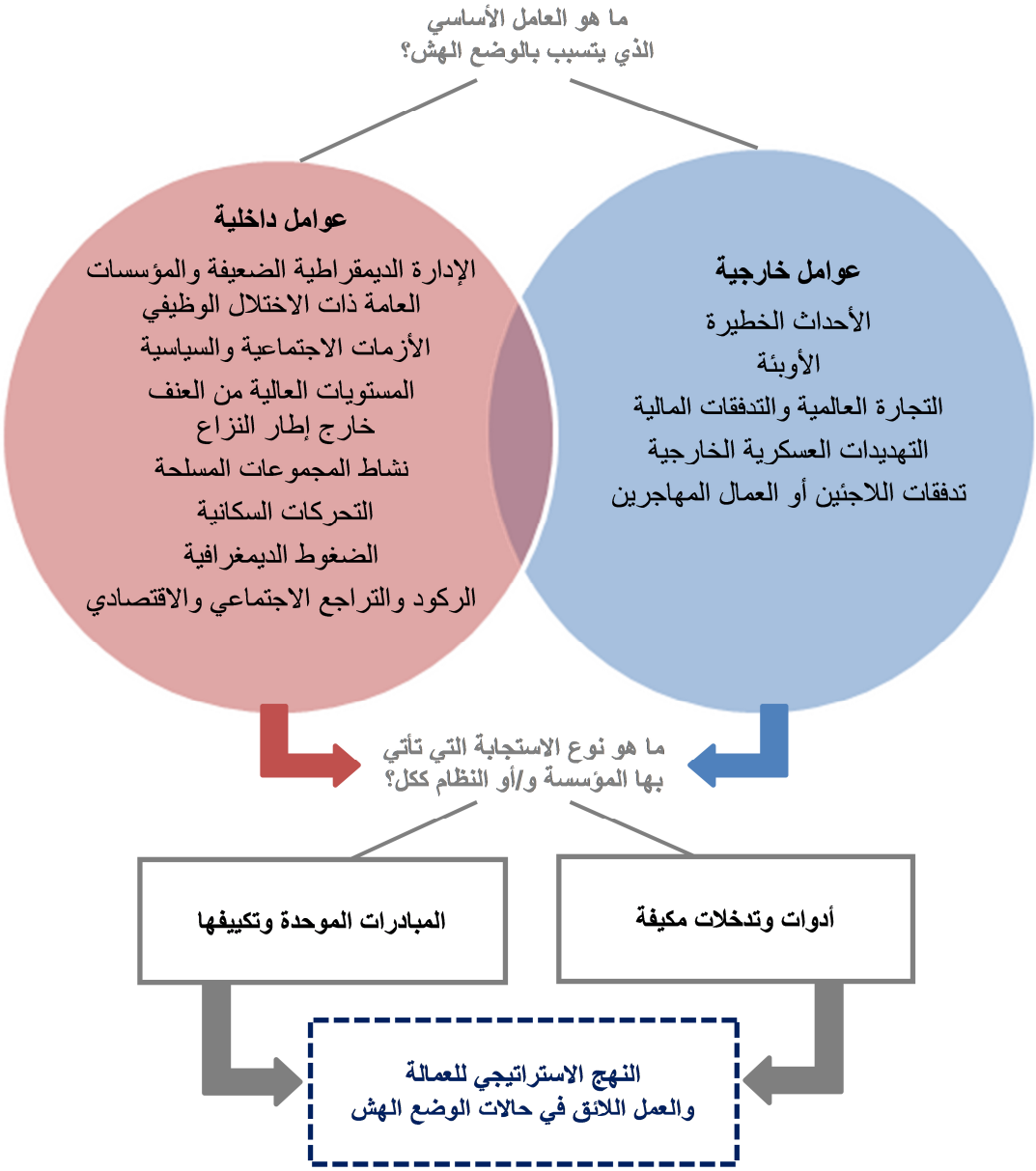
١١. وينبغي تكييف الاستجابات الملائمة حتى تلبي حالات الأزمات المحددة. وتبقى النزاعات محور تركيز مهماً وتتأقلم الاستجابات مع الطابع المتغير للصراعات المسلحة وتواترها وتداعياتها على البلدان المجاورة. وقد تنجم الأزمات عن نزاع داخلي مثل حرب أهلية أو اضطراب اجتماعي مطول، أو عن تدخلات أجنبية. وغالباً ما تتبع الانقسامات الداخلية الحقيقية أو المتصورة وفقاً للتوجهات الدينية أو الإثنية والحرمان الاقتصادي والتطلعات المكبوتة إلى الديمقراطية. وغالباً ما تلحق الأزمات الضرر بمفهوم الدولة بحد ذاته، ويكمن جزء من نشاط الإنعاش في إعادة بناء الشعور بالوحدة الوطنية وبناء قدرة الدولة على تلبية احتياجات شعبها وتطلعاته. وقد تحصل انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان خلال نزاع بعينه، بما في ذلك حالات وفاة واغتصاب للنساء والفتيات على نطاق واسع وإرغام الأطفال على المشاركة في نزاعات مسلحة وفي العمل الجبري. وغالباً ما يجري إضعاف أو تدمير المؤسسات الحكومية. وقد تتضرر أو تدمر مؤسسات من قبيل منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال خلال النزاع، شأنها شأن مصادر العمالة العامة والخاصة. باختصار، يحتمل أن تكون استجابات المساعدة الدولية لحالات النزاع مختلفة وأطول فترة مقارنة بالاستجابات للكوارث الأخرى، وأن تكون موجهة نحو بناء مجتمعات ومؤسسات حكومية مستقرة ونحو تعزيز المصالحة الوطنية، ليتجاوز مجرد إعادة البناء الفورية وقصيرة الأجل.

١٢. والمولد الرئيسي الآخر لحالات الهشاشة يمكن أن يكون إما حصول كوارث "مفاجئة" مثل الزلازل الأرضية أو أمواج تسونامي أو البراكين، أو ظواهر "أبطأ نشوءاً" مثل الجفاف أو حالات الطوارئ الصحية. وغالباً ما تحدث هذه الحالات بإنذار بسيط أو معدوم لكن آثارها يمكن أن تكون أكثر حدة بسبب سوء الإدارة الناجمة عن ضعف المؤسسات. والبلدان التي تعاني من وضع هش، لأي سبب كان، أقل قدرة على مواجهة الكوارث من غيرها من البلدان. غير أنه من الممكن التخطيط والإعداد مسبقاً بغية الحد من آثار الأزمات وتقصير مدتها. وفي حين تبقى الإغاثة الإنسانية الفورية الحاجة الأكثر إلحاحاً على الدوام، من أجل إنقاذ الناجين وتوفير الطعام والمساعدة الطبية لهم، بالإضافة إلى المأوى وغير ذلك من الأمور الضرورية، من الضروري ألا تقتصر الاستجابة على هذا النوع من المساعدة وأن يجري تنظيم التدخل بشكل يسهل الانتعاش الأطول أجلاً ويجنب الاعتماد على المعونة، وفي الوقت نفسه استعادة الحصول على الخدمات الأساسية العامة بشكل سريع، بما فيها تشغيل القطاع العام بأسرع وقت ممكن. وقد يستغرق الانتعاش من مثل تلك الحالات سنوات طويلة ويمر بعدد من المراحل. وفي حين يكون تأثير هذه الكوارث، في جوانب عديدة منها، شبيهاً بالدمار الذي يخلفه نزاع ما، وتتشابه العديد من الاستجابات فيما بينها، هناك خصائص تتسم بها الاستجابة لكل حالة من هذه الحالات، ينبغي النظر فيها. وقد أصبح هذا العنصر جزءاً متنامياً من استجابة النظام الدولي للأزمات، وهو أحد الأسباب التي تجعل تحديث التوصية رقم ٧١ أمراً ضرورياً.

١٣. وتشكل إعادة بناء بيئة مؤاتية لتوفير فرص العمالة وتوليد الدخل وسير عمل النُظم الوطنية جزءاً حيوياً من نشاط الإنعاش في كلا الحالتين، وغالباً ما تكون محط تركيز منظمة العمل الدولية والجهات الدولية الأخرى.

ويكون ذلك ضرورياً في المقام الأول بالنسبة إلى السكان الأشد فقراً والأكثر استضعافاً الذين يمكن ألا يكونوا قد حصلوا على مثل هذه البرامج أصلاً، وأيضاً لضمان أن تكون الوسيلة لتجنب الوقوع في براثن الفقر متاحة أمام جل أفراد المجتمع. والشكل ١ مستقى من النتائج الأولية التي تمخضت عن مشروع بحثي لمنظمة العمل الدولية. وهو يبين العوامل التي تحفز و/أو تفاقم الوضع الهش والاستجابات الممكنة لهذه الحالات في مجال العمالة والعمل اللائق. وفي حين يمكن صقل هذا المفهوم مع المضي قدماً في الدراسة، إلا أنه يبين الطابع المعقد للأسباب والاستجابات سواء بسواء.[٩]

الشكل ١: العوامل التي تتسبب بالوضع الهش و/أو تفاقمه والاستجابات المحتملة لمواجهته



١٤. وقد أفضت الطبيعة المتحولة للأزمات وسياقها وتوسع نطاق الاستجابات، إلى اتخاذ قرار بشأن مراجعة وتحديث التوصية رقم ٧١، واسترشد بها إعداد هذا التقرير والاستبيان.

[٩] جرى إعداد هذا الشكل في سياق مبادرة مشتركة بين منظمة العمل الدولية والمركز المعني بالنزاعات والتنمية وبناء السلام، التابع لمعهد الدراسات العليا الدولية والإنمائية، جنيف.

١٥. وينبغي للصك الجديد الواجب مناقشته خلال مؤتمر العمل الدولي أن يكون مرناً بما فيه الكفاية لينطبق على طائفة واسعة من المشاكل والحلول المرتبطة بالأزمات.[١٠] غير أنه من المقترح أن يشير استخدام مصطلح "الأزمات" في هذا السياق إلى حالات النزاع والكوارث فقط، مستبعداً بذلك الأزمات الأخرى من قبيل الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية التي وضعت منظمة العمل الدولية بشأنها حلولاً وصكوكاً أخرى.

١٦. وبالمثل، حتى ولو كان من الشائع التحدث عن دول ذات وضع هش - فإنّ منظمة العمل الدولية استخدمت هذا المصطلح نفسه - نظراً لعدم وجود تعريف متفق عليه دولياً لمصطلح "دولة ذات وضع هش"، ولأنّ أشكال الهشاشة قد تختلف وفقاً لنوع الأزمة، وبالتالي، لأنّ مفهوم الهشاشة لا يحدد بالضرورة فئة من الدول (إذ قد يحيل إلى "جيوب هشة" داخل حدود دولة ما أو فيما بين الدول)،[١١] فإنّ هذا التقرير والمقترحات المقدمة فيما يلي لمراجعة التوصية رقم ٧١، لا تشير مباشرة إلى "الدول ذات الوضع الهش" بل بالأحرى إلى الحالات والظروف الهشة الناجمة عن نزاعات أو كوارث، وإلى حالات انعدام الاستقرار والأمن، التي يمكنها أن تتحول إلى اضطرابات ونزاعات وكوارث، في حال لم يتم معالجتها على نحو سليم.

١٧. وقد جرى وضع مجموعة من المصطلحات والمفاهيم الجديدة من خلال نشاط النظام الدولي متعدد الأطراف والمنصات المختصة بمعالجة النزاعات و/أو الكوارث. وفي حين لا توجد تعاريف متفق عليها دولياً لبعض المصطلحات، يقدم الإطار ١ بعض التوضيحات بشأن المصطلحات الأكثر استخداماً في هذا التقرير وفي الاستبيان المرفق به.

الإطار ١
بعض التوضيحات بشأن المصطلحات المستخدمة في التقرير الخامس (١)

النزاع

صراع مطول بين طرفين أو أكثر، يشمل النزاع المسلح الدولي (بين دولتين أو أكثر) والنزاع المسلح غير الدولي (بين قوات حكومية ومجموعات مسلحة غير حكومية، أو فيما بين مجموعات مسلحة غير حكومية) إلى جانب حالات أخرى من العنف، تزعزع استقرار المجتمعات والاقتصادات.

الكارثة

اضطراب جسيم في سير حياة جماعة محلية أو مجتمع، يترتب عليه على نطاق واسع خسائر أو انعكاسات بشرية ومادية واقتصادية وبيئية، ليس بمقدور الجماعة المحلية المتضررة أو المجتمع المتضرر مواجهتها بما لديه من موارد. وقد تنجم الكوارث عن مخاطر طبيعية (جيولوجية ومائية أرصادية وبيولوجية) أو تكون من صنع الإنسان (التدهور البيئي والمخاطر التكنولوجية).

وغالباً ما توصف الكوارث على أنها نتيجة مجموعة من العناصر هي: التعرض لخطر ما، وجود ظروف استضعاف، القدرة أو التدابير غير الكافية للحد من العواقب السلبية المحتملة أو التكيف معها. ويجوز أن تشمل آثار الكوارث حالات الوفاة أو الإصابة أو المرض أو غير ذلك من الآثار السلبية على صحة الإنسان البدنية والعقلية ورفاهه الاجتماعي، إلى جانب الأضرار التي قد تلحق بالممتلكات وتدمير الأصول وفقدان الخدمات والاضطراب الاجتماعي والاقتصادي والتدهور البيئي.

الوقاية

تشير الوقاية إلى التدابير الرامية إلى القضاء على الأثر السلبي لكارثة ما والحد منه وتخفيفه وتحويله، للحؤول دون تحولها إلى أزمة كبرى.

التخفيف

يشير التخفيف إلى التقليل أو الحد من الأثر السلبي للأخطار والكوارث المتعلقة بها.

الاستعداد

يشمل الاستعداد التخطيط لحالات الطوارئ وتخطيط إدارة المخاطر، بما في ذلك تغطية التأمين المناسبة، والحلول الطارئة وتقييم التهديدات على القدرات البشرية والمادية والاقتصادية والاجتماعية، على المستويين الوطني والمحلي، والتي تتسبب بالهشاشة.

[١٠] لا تهدف التوصية المقترحة إلى معالجة الأزمات التي قد يكون تسبب بها انهيار المؤسسات، من قبيل تلك التي تسبب بها النظام المالي، كما كان الوضع خلال الأزمة المالية العالمية في السنوات الأخيرة، ولكن من الممكن استخلاص دروس مفيدة من الأزمة المالية لتوجيه الانتعاش في المستقبل.

[١١] انظر:
g7+: *The Fragility Spectrum: Note on the g7+ Fragility Spectrum* (2013, Kinshasa) at http://www.g7plus.org/s/06112013-English-Fragility-Spectrum-Note.pdf.

١٨. ويتجلى في التقرير وفي الاستبيان النهج المتغير للاستجابات، الذي اعتمده النظام الدولي ومنظمة العمل الدولية. وتؤيد منظمة العمل الدولية نهجاً قائماً على الحقوق يركز على توليد العمالة، جرى توسيعه في السنوات الأخيرة ليشمل بناء المؤسسات لكافة الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية والحوار الاجتماعي والحماية الاجتماعية وإرساء بنية تحتية مستدامة للوصول إلى الخدمات الأساسية، مع التشديد بشكل خاص على المجموعات السكانية التي تصبح مستضعفة على وجه الخصوص في سياق النزاعات أو الكوارث، مثل النساء والأطفال والشباب.

١٩. وعلى مر السنين، أرست منظمة العمل الدولية قدرة على الاستجابة متسقة وهادفة، اعتمد عليها عدد كبير من الدول. ومن خلال معايير العمل الدولية لمنظمة العمل الدولية ومشورتها السياسية وتعاونها التقني، تمكنت المنظمة من أن تضع قيمها ومعارفها في خدمة بعض السكان الأكثر فقراً والأشد استضعافاً في العالم. وبالتعاون مع منظمات دولية أخرى، وبالتآزر مع أهداف استراتيجية أخرى لبرنامج العمل اللائق، وجهت المنظمة عملية إيجاد استجابات تقوم على العمالة. ومن شأن اعتماد صك جديد يراجع إرشادات التوصية رقم ٧١ أن يعزز الإجراءات التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة في هذا السياق الجديد.

الفصل ٢

معايير العمل الدولية والاستجابات للأزمات

٢٠. كما أشير إليه في الفصل السابق، أنشئت منظمة العمل الدولية نفسها كآلية للاستجابة للأزمات، ويعكس دستورها هذا التوجه. ويتمثل الشكل الأكثر حسية لهذه الأهداف والمبادئ في معايير العمل الدولية التي تشكل، إلى جانب الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي، الأدوات الأساسية التي تلجأ إليها منظمة العمل الدولية لتحقيق الاستقرار والتنمية على المستويين الاجتماعي والاقتصادي. وغالبية معايير منظمة العمل الدولية لا تحيل مباشرة إلى مفهوم الأزمات أو النزاعات، غير أنها تقدم أساساً قانونياً ومعنوياً لا غنى عنه في النهج الذي تتبعه منظمة العمل الدولية في معالجة هذه الأوضاع. وقد اعتُمد جلّ المعايير المهمة في مجال الاستجابة للأزمات، باستثناء اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، بعد الحرب العالمية الثانية وبعد اعتماد التوصية رقم ٧١. غير أنّ هذه التوصية أنذرت بالنهج الذي كان لمنظمة العمل الدولية أن تنتهجه من خلال معاييرها لتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الوطني. ويوجد في التوصية عددٌ من التعابير البكيرة لمعايير العمل الدولية، التي ستُعتمد في وقت لاحق.

٢١. وكما أشارت إليه سياسة الأمم المتحدة، فيما يتعلق ببعض المعايير الأكثر جدوى:

> ينبغي للإصلاحات القانونية والخطط الإنمائية المحتملة - بما فيها ورقات استراتيجية الحد من الفقر والورقات المؤقتة لاستراتيجية الحد من الفقر - حيثما تكون متسقة مع الأولويات الوطنية لبناء السلام، أن تبرز الأهداف الإنمائية للألفية وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ومن الممكن استخدام هذه المبادئ أيضاً لإرساء حوار بين أصحاب المصلحة، لاسيما فيما بين المجموعات الاجتماعية التي فرقتها النزاعات. ومن شأن هذه القيم والأهداف العالمية أن تسهل بناء التوافق. وتسري بعض الأهداف الإنمائية للألفية، على وجه الخصوص، على حالات ما بعد النزاع ولاسيما الهدف ١ (القضاء على الفقر المدقع والجوع) والهدف ٣ (تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة) والهدف ٨ (إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية). وتشمل الاتفاقيات الأساسية المعنية لمنظمة العمل الدولية اتفاقية الحرية النقابية (رقم ٨٧) واتفاقية الحق في المفاوضة الجماعية (رقم ٩٨) واتفاقية القضاء على العمل الجبري والإلزامي (رقم ٢٩) واتفاقيتي القضاء على عمل الأطفال (رقم ١٣٨ ورقم ١٨٢) واتفاقية القضاء على أوجه انعدام المساواة في الأجور (رقم ١٠٠) والاتفاقية المعنية بأشكال التمييز الأخرى في مكان العمل (رقم ١١١) والاتفاقية بشأن حقوق الشعوب الأصلية والقبلية (رقم ١٦٩).[١]

٢٢. وجرى وضع الاتفاقيات الأساسية لحقوق الإنسان بشأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية والقضاء على العمل الجبري وعمل الأطفال والتمييز، في صميم سياسات منظمة العمل الدولية في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ودور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، المكرس حقها في الحرية النقابية في اتفاقيات منظمة العمل الدولية وإجراءاتها، الرامية إلى ضمان مشاركتها على المستوى الوطني، يشكل جزءاً لا يتجزأ من نشاط منظمة العمل الدولية وسيأتي ذكره مراراً وتكراراً في المقترحات التي ستلي. ويبقى القضاء على التمييز نهجاً وقائياً أساسياً ينبغي اعتماده لمواجهة أنواع النزاعات الإثنية والدينية وغيرها من النزاعات التي يمكنها أن تتحول إلى صدامات مسلحة وحرب أهلية. ويشكل تنفيذ سياسة من المساواة عنصراً مهماً لتضميد الجراح الوطنية الناجمة عن النزاعات، ولضمان توزيع منصف للبرامج وأوجه الحماية بعد نشوب أزمات وطنية. هذا ويشكل عمل الأطفال والعمل الجبري عواقب شائعة للنزاعات وغيرها من الأزمات، لاسيما في الحالات التي تندثر فيها هيئات إنفاذ القانون أو إدارات تفتيش العمل أو يجري استغلالها إلى حد الاستنزاف.

[١] UN Policy, op. cit., p. 38.

٢٣. وعند اعتماد إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة في عام ٢٠٠٨، أعاد الإعلان التأكيد على الدور المركزي الذي تلعبه الصكوك الأساسية لحقوق الإنسان وأضاف أنّ الصكوك الرئيسية للإدارة السديدة في منظمة العمل الدولية، تشكل جزءاً لا يتجزأ من سياسة منظمة العمل الدولية. والاتفاقية رقم ١٢٢ التي تصف الدور الرئيسي للعمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية، الذي يقوم عليه نهج العمل اللائق، كانت بمثابة ترجمة لرسالة التوصية رقم ٧١ في سياق أوسع للتنمية الاجتماعية والاقتصادية على المستوى الوطني. وكانت الاتفاقية رقم ١٤٤ دلالة أخرى عن مفهوم المشاركة الثلاثية في التنمية الوطنية، الذي جرى تبنيه بشكل واسع. وتوفر اتفاقية تفتيش العمل، ١٩٤٧ (رقم ٨١) واتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (رقم ١٢٩) واتفاقية إدارة العمل، ١٩٧٨ (رقم ١٥٠) الأساس لإدارة عمل سليمة، لا يمكن من دونه تحقيق المبادئ والحقوق المكرسة في الطائفة الواسعة لمعايير منظمة العمل الدولية. ويتمتع دور إدارات الاستخدام العامة، الذي جرى التشديد عليه في التوصية رقم ٧١ ومن ثم تكريسه في اتفاقية إدارات التوظيف ١٩٤٨ (رقم ٨٨)، بالأهمية نفسها اليوم من حيث الربط بين العمال المحتملين وأصحاب العمل. وينبغي الاعتراف بالدور المحوري لإدارات الاستخدام في أي استجابة للأزمات وينبغي أن يكون حتماً جزءاً لا يتجزأ من هذه الاستجابة. كما ينبغي التخطيط بحذر للتصميم والتنفيذ الأوليين لإدارات الاستخدام الطارئة وإدماجها في الهيكليات المؤسسية للدولة خلال مرحلة الانتعاش، وذلك خلال كافة مراحل برنامج مواجهة الأزمات، كما يرد ذلك في سياسة الأمم المتحدة. وتقدم توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) إطاراً أساسياً أقله لضمان تطبيق الحد الأدنى للضمانات الأساسية من حيث حصول جميع الناس، بمختلف أعمارهم، على الرعاية الصحية وأمن الدخل بغية الوقاية والاستعداد بشكل أكبر في حال حدوث كوارث مستقبلية. وترد ضرورة الاعتماد على هذه المعايير في التصدي للأزمات، في المعايير نفسها وغالباً ما تعرب عنها هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية وترد في برنامج وميزانية منظمة العمل الدولية. وهناك إحالات شاملة إلى حدود سلطات الحالات الطارئة، التي يتم اللجوء إليها بعد نشوب نزاعات داخلية أو أزمات أخرى، في مجالات الحرية النقابية وفرض العمل الجبري أو الإلزامي على وجه الخصوص. وكانت اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (رقم ٨٧) أساس عدد كبير من المفاوضات التي جرت في إطار التغييرات السياسية الكبيرة التي شهدتها أوروبا مع انتهاء الحرب الباردة، ولا يزال يجري الاستشهاد بها في إطار النزاعات الأكثر حداثة. كما شكلت اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩) الأساس الذي استندت إليه مفاوضات السلام، أقله خلال حربين أهليتين طويلتي الأمد، في غواتيمالا ونيبال، وغالباً ما يخضع وضع هذه الشعوب في النزاعات الداخلية لتعليقات ومساعدة منظمة العمل الدولية. ويمكن الاستشهاد بعدد من الأمثلة الأخرى من النشاط الإشرافي لمنظمة العمل الدولية. وتقوم لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة تطبيق المعايير، التابعة للمؤتمر ومختلف آليات تقديم الشكاوى في منظمة العمل الدولية، بشكل منتظم، بمعالجة المسائل المتعلقة بالقيود المفروضة على الحرية النقابية والتمييز والعمل الجبري وعمل الأطفال في سياق النزاعات وحالات الطوارئ الأخرى، حتى ولو كانت المعايير نفسها لا تتضمن عادة أي إحالة مباشرة إلى تلك الأزمات.

٢٤. وسترد الإحالة إلى عدد من معايير منظمة العمل الدولية الأكثر جدوى من حيث الاستجابة للأزمات في مختلف أجزاء التقرير وفي الاستبيان.

الفصل ٣

استجابة منظمة العمل الدولية للنزاعات والكوارث: العمالة والعمل اللائق من أجل بناء السلام والقدرة على الصمود

٢٥. قامت منظمة العمل الدولية، منذ نشأتها، بالاستجابة لحالات الأزمات ومذذاك سلطت الضوء على الدور الذي تضطلع به السياسات والبرامج الاجتماعية والاقتصادية في بناء السلام وتحقيق الانتعاش. والتوصية رقم ٧١، التي اعتُمدت في عام ١٩٤٤، اقترحت نهجاً ابتكارياً لتعزيز السلم والعدالة الاجتماعية في أعقاب الحرب العالمية الثانية، من خلال الانتعاش وإعادة البناء القائمين على العمالة. ولا يزال هذا النهج مواكباً في سياقات مماثلة، مع الطلب أكثر فأكثر على المعونة والتوجيهات الدولية لمساعدة البلدان على مواجهة الأزمات، وإن كانت غالبية النزاعات تحدث اليوم داخل الدول وليس فيما بينها. وقد جرى توسيع نطاق نشاط منظمة العمل الدولية للاستجابة للأزمات التي تتسبب بها مشاكل أخرى غير النزاعات المسلحة.

٢٦. ومنذ الثمانينات، اعتمدت منظمة العمل الدولية تدريجياً تركيزاً محدداً على بناء السلام وإعادة البناء بعد حدوث كارثة ما. وقد استعيض عن برنامج منظمة العمل الدولية للاستجابة للأزمات وإعادة البناء بمجموعة الدول ذات الوضع الهش والاستجابة للكوارث، التابعة لفرع التنمية والاستثمارات في إدارة سياسة العمالة، ومهمتها تنسيق أنشطة منظمة العمل الدولية في الأماكن الخارجة من نزاع أو الأماكن التي تعرضت لكارثة ما، على مستوى المكتب. وتضطلع وحدات مختلفة في المكتب بالأنشطة، على أن تقوم المكاتب الإقليمية والقطرية أساساً بتنسيق الاستجابات الوطنية. وأصبحت منظمة العمل الدولية أكثر فأكثر جزءاً من الهيكلية الدولية للاستجابة للأزمات، في حالات تتراوح من إعادة البناء عقب كارثة تسونامي وصولاً إلى تحقيق الانتعاش بعد حدوث نزاعات وتقديم الإغاثة لمواجهة تفشي وباء إيبولا.

٢٧. وترتدي حالات الهشاشة أو تلك الناجمة عن نزاع أو كارثة، طابعاً من انعدام الاستقرار وانعدام الأمن والفقر وانعدام المساواة. ويتجلى ذلك بالقضاء على سبل العيش وموارد الدخل وأماكن العمل والمنشآت، وتكون هذه الانعكاسات أكثر خطورة عندما تكون المناطق المعنية ذات دخل منخفض أو فقيرة. وغالباً ما يفضي ذلك إلى حالات استضعاف، لا بل إلى تدمير المؤسسات التي تشجع العدالة والإدارة السديدة في عالم العمل. ومن الآثار الأخرى أيضاً ندرة فرص العمل وسبل كسب العيش وفقدان المداخيل والموارد وظهور حالات البطالة والبطالة الجزئية في صفوف البالغين والشباب على حد سواء، بالإضافة إلى الوصول غير المتساوي والمحدود لمداخيل جيدة ولفرص عمل لائقة. وغالباً ما تظهر مشكلة أخرى تتمثل في غياب المشاركة الاجتماعية أو تراجع المنظمات الممثلة والمختارة بحرية، ما من شأنه أن يؤدي إلى استبعاد شرائح من السكان عن اتخاذ القرارات. وكل هذه العناصر كفيلة بأن تسبب اضطرابات ونزاعات. ومن شأن النزاعات والكوارث والأزمات الأخرى أن تفاقم بدورها من الفقر والبطالة والسمة غير المنظمة، ما من شأنه أن يخلق حلقة مفرغة تفضي إلى مزيد من الهشاشة. والتردي الذي قد يلحق بالظروف الاجتماعية في هذه الدول يمكنه أيضاً أن يزعزع استقرار الدول المجاورة التي تنعكس عليها المشاكل، من قبيل تدفق اللاجئين والقوات المسلحة العابرة للحدود والمظاهرات المصاحبة لها.

٢٨. وتربط منظمة العمل الدولية أنشطة تصاعدية ونزولية للتصدي لهذه الحالات. والأنشطة التصاعدية عبارة عن مشاريع ترمي إلى تلبية الاحتياجات الفورية للسكان المتضررين من الازمات وإلى توزيع "حصص السلام" أو الموارد الأخرى المتوفرة على مستوى المجتمع المحلي. وعند ذلك، تكون هذه الإجراءات بمثابة نقطة انطلاق وتزود منظمة العمل الدولية بالموثوقية اللازمة لتسهيل الأنشطة التصاعدية القائمة على البرمجة متوسطة وطويلة الأجل، على المستويين الوطني والإقليمي. وتستند مشاركة منظمة العمل الدولية في مواجهة

حالات الأزمات، إلى مبدأ الريادة الوطنية وتخصيص الموارد القطرية، من خلال التعاون مع الهيئات المكونة الثلاثية والجهات الشريكة في الأمم المتحدة. ومن شأن المشاريع والبرامج التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية أن تساعد الحكومات والشركاء الاجتماعيين والمجتمعات المحلية على تعزيز قدراتها على استحداث مؤسسات تلبي احتياجات المواطنين. وفي هذه الحالات، يكمن الشرط الأساسي لتعزيز السلام والاستقرار في إنشاء مؤسسات ديمقراطية لضمان توجيه الدولة وتقديم الخدمات إلى المواطنين. ومن ناحية أخرى، تقوم منظمة العمل الدولية بدعم هيئاتها المكونة فيما تساهم به في مجال تعزيز اتساق السياسات حول مفهوم العمل اللائق على المستوى الوطني والثنائي ومتعدد الأطراف.

٢٩. والعمل اللائق ومجموعة السياسات المتنوعة التي تسعى منظمة العمل الدولية إلى إرسائها من أجل تحسينه، لا غنى عنها للقضاء على هذه الحلقة المفرغة ويمكنها أن تسمح بإرساء أسس مستدامة للاقتصادات والمجتمعات المحلية. والحوار الاجتماعي الذي يشمل منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، هو عنصر أساسي في تقويم هذا الوضع. ووفقاً لنهج العمل اللائق، فإن الإجراءات التي تتخذها منظمة العمل الدولية في حالات الأزمات، تستجيب للاحتياجات الخاصة بكلا الجنسين. وتلعب النساء دوراً حافزاً في الانتعاش من الأزمات، وتكون مشاركتهن في أنشطة تعزيز الدولة أساس أي استراتيجية إنمائية يراد منها أن تكون شاملة. ويولي البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال أهمية كبيرة للأطفال المتضررين من النزاعات، وتشارك منظمة العمل الدولية أيضاً في القضاء على العمل الجبري الذي يتأتى في الغالب عن مؤسسات اجتماعية ضعيفة أو مدمرة. وخلال العقود الأربعة الأخيرة، وضع برنامج الاستثمارات كثيفة العمالة حلولاً فورية كثيفة العمالة لمواجهة الأزمات، تقوم على إعادة بناء البنى التحتية والأصول بهدف إعادة سبل العيش للمجموعات الأكثر تضرراً واستئناف الحوار الاجتماعي. من ناحية أخرى، إن الأنشطة التي تقوم بها منظمة العمل الدولية لصالح الأشخاص المعوقين تمنح الأشخاص المصابين أو المعوقين خلال النزاعات أو الكوارث اهتماماً كبيراً. والأنشطة التي تقوم بها منظمة العمل الدولية في مجال تعزيز الإدارة السديدة في عالم العمل، بدعمها أو تعزيزها للقوانين والمؤسسات والإجراءات اللازمة، لا غنى عنها في إعادة بناء البلدان ذات الوضع الهش واقتصادها.

٣٠. ويحدد إطار السياسة الاستراتيجي لمنظمة العمل الدولية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥ مواجهة الأزمات على أنها أولوية مهمة.[١] وخلال فترة السنوات الخمس هذه، نشطت منظمة العمل الدولية في الدول العشرين ذات الوضع الهش، التي تشكل مجموعة ٧+، وجرى تطوير برامج قطرية للعمل اللائق لصالح ١٧ دولة منها.[٢] ويتم تسليط الضوء على هذه المسألة في النتيجة ١ (وظائف أكثر وأفضل للنمو الشامل وتحسين آفاق عمالة الشباب)، وتشير ثلاثة مكاتب إقليمية للمنظمة (لأفريقيا والأمريكتين وآسيا والمحيط الهادئ) إلى أن معالجة الحالات الهشة من بين أولوياتها بالنسبة للبرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧. ومنظمة العمل الدولية في طور إعداد برنامج رائد للتعاون التقني بشأن الوظائف من أجل السلام والقدرة على الصمود.

٣١. وأشار تحليل أجري عام ٢٠١٤ لأنشطة التعاون التقني التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية، إلى أن المنظمة نفذت ١٥٩ مشروعاً في الدول ذات الوضع الهش منذ عام ٢٠٠٤، وزادت إنفاقها من خارج الميزانية على مشاريع التعاون التقني مذذاك بما يقارب عشرة أضعاف في هذه البلدان.

[١] الوثيقة GB.304/PFA/2(Rev.).

[٢] البرامج القطرية للعمل اللائق بحسب البلد حتى تاريخ ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٤: أفغانستان، بوروندي، تشاد، جزر القمر، كوت ديفوار، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غينيا - بيساو، هايتي، بابوا غينيا الجديدة، ساوتومي وبرنسيب، سيراليون، جزر سليمان، تيمور - ليشتي، توغو؛ والنسخ المؤقتة في جمهورية أفريقيا الوسطى، غينيا، الصومال. متاحة على الموقع التالي:
http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/countries.

الفصل ٤

النظام الدولي ومنظمة العمل الدولية

٣٢. كما أشير إليه أنفاً، لا تعمل منظمة العمل الدولية بمفردها على إيجاد حلول لحالات ما بعد النزاعات. وهي شريك نشط في مجموعة من المبادرات المشتركة بين الوكالات وفي المحافل الدولية ذات الصلة بالوقاية من الأزمات/ النزاعات والكوارث والاستعداد لها ومواجهتها والانتعاش منها.

٣٣. وخلال السنوات الخمس عشرة الماضية، وسعت منظمة العمل الدولية دورها بشكل يعتد به، في البلدان المتأثرة بالأزمات، ووضعت برامج للانتعاش وإعادة البناء في أكثر من ستين حالة طارئة. وتسعى هذه البرامج أساساً إلى التأثير في تصميم وتنفيذ برامج مواجهة الأزمات وإعادة البناء المدعومة على المستوى الدولي، تمشياً مع الشواغل المعرب عنها في مجال العمل اللائق واستجابة لمطالب الهيئات المكونة. ويجري وضع العديد من الأنشطة التشغيلية الهادفة إلى توليد العمالة وإعادة الإدماج وتدريب المهارات والتحويلات النقدية وتنمية المنشآت، بالشراكة مع أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات،[١] لا سيما البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي ومكتب مفوضية الأمم المتحدة للاجئين وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والبنك الدولي.

٣٤. وفي عام ٢٠٠٤، أطلقت منظمة العمل الدولية، بالشراكة مع مكتب مفوضية الأمم المتحدة للاجئين، شراكة تشغيلية جديدة ترمي إلى حماية الأشخاص النازحين في المجتمعات المضيفة وبلدان المنشأ وإعادة إدماجهم، وإيجاد حلول مستدامة في هذا الصدد. ونفذت هاتان الوكالتان معاً أكثر من ١٧ مشروعاً يعزز أوجه التآزر من خلال التعاون الوثيق بين الوكالات على مستوى المقر وعلى المستوى الوطني سواء بسواء.

٣٥. وتشارك منظمة العمل الدولية بنشاط في الهيئات الفرعية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وفي مجموعة العمل الفرعية، التي تعالج مسائل من قبيل إجراءات الاستئناف الموحدة وعمليات الإعداد والانتقال. ومنظمة العمل الدولية عضو بصفة كاملة في المجموعة العالمية بشأن الانتعاش المبكر [٢] وهي شريك في مسائل توفير سبل العيش على المستوى الوطني في حالات ما بعد الطوارئ. كما تساهم المنظمة في عدد من المبادرات والبرامج الدولية الأخرى المعنية بعمل الأطفال وبناء السلام وبناء الدولة، وفي الآونة الأخيرة في مسألة مكافحة انتشار وباء إيبولا. ومن خلال مشاركة منظمة العمل الدولية في بعض المنصات العالمية بشأن التنسيق ومن خلال عضويتها في استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث،[٣] تشجع المنظمة إقامة شبكات تضم خبراء في مجال الكوارث وكيفية الحصول على سبل العيش، وتتقاسم معارفها بشأن أفضل الممارسات والتدابير المجدية للحد من المخاطر فيما يتعلق بسبل العيش والدروس المستخلصة ميدانياً، مع كافة الجهات الفاعلة الضالعة في الحد من مخاطر الكوارث. وبالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي، ساهمت منظمة العمل الدولية أيضاً في وضع مبادئ توجيهية مشتركة بشأن تقييم الاحتياجات ما بعد

[١] اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات عبارة عن منتدى فريد مشترك بين الوكالات من أجل التنسيق ووضع السياسات واتخاذ القرارات، يضم الشركاء الأساسيين في المجال الإنساني من داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها.

[٢] المجموعة العالمية بشأن الانتعاش المبكر، مجموعة الفريق العامل التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والمعنية بالانتعاش المبكر سابقاً، أنشئت ضمن تسع مجموعات (أصبحت اليوم ١١ مجموعة) كجزء من إصلاح منسق الإغاثة في حالات الطوارئ عام ٢٠٠٥. ويترأس البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة المجموعة العالمية بشأن الانتعاش المبكر ولديها ٣١ شريكاً عالمياً من المجتمعات الإنسانية والإنمائية.

[٣] أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة استراتيجية الأمم المتحدة الدولية للحد من الكوارث، المعروفة باسم مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، لضمان تنفيذ الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، التي تم اعتمادها في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٩. وتشكل هذه الاستراتيجية مركز اتصال في منظومة الأمم المتحدة للتنسيق في مجال الحد من مخاطر الكوارث وتنفيذ الخطة العشرية الدولية للحد من مخاطر الكوارث.

الكوارث،[٤] بصياغة فصل عن العمالة وسبل العيش والحماية الاجتماعية. كما تسهم منظمة العمل الدولية في استراتيجيات وسياسات إقليمية.

٣٦. وفي إطار مواجهتها لأمواج تسونامي في المحيط الهندي في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٤، وضعت منظمة العمل الدولية معارفها التقنية ومواردها في خدمة العمل الإنساني واستفادت من برنامجها الخاص للاستجابة لاحتياجات التمويل من خلال إجراء العطاءات العالمي (لصالح سري لانكا وإندونيسيا على السواء). بالإضافة إلى ذلك، أعطى "نهج المجموعة" (والتأكيد على مفهوم الانتعاش المبكر كصلة وصل بين الإغاثة والانتعاش الكامل) الذي اعتمدته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في عام ٢٠٠٥، منظمة العمل الدولية دوراً مهماً تؤديه باعتبارها منسقاً مشتركاً للمجموعة الفرعية المعنية بسبل العيش، مع منظمة الأغذية والزراعة. وجرى استنساخ هذا النموذج في حالات أكثر حداثة، مثلاً عند التصدي لإعصار هيان/ يولندا الذي ضرب الفلبين، في إطار الاستجابة التي وفرتها مجموعة الانتعاش المبكر وسبل العيش، بمشاركة البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية. وبموازاة اعتماد برنامج التحول الصادر عن اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات والحاجة إلى تحسين نوعية مواجهة الحالات الطارئة، جرى توسيع النقاش حول خصائص "الاستجابات الإنسانية" واكتسب الدور الأساسي لمنظمة العمل الدولية في تعزيز السلام والانتعاش السياسي والاقتصادي، اعترافاً متزايداً على المستوى الدولي. واليوم، يعترف المجتمع الدولي بالإجماع بالدور المحوري للعمالة والعمل اللائق في تعزيز السلام والقدرة على الصمود.

٣٧. نجحت منظمة العمل الدولية، ضمن الجهود المهمة التي بذلتها، في إيلاء الاهتمام إلى أهمية العمالة واستحداث الوظائف في منظومة الأمم المتحدة ككل. وفي عام ٢٠٠٩، أرشدت منظمة العمل الدولية والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة عملية إعداد سياسة الأمم المتحدة الرامية إلى الاستفادة إلى أقصى حد من تأثير واتساق وفعالية المساعدة التي تقدمها وكالات الأمم المتحدة إلى الدول ذات الوضع الهش في مجال العمالة وإعادة الإدماج. وتتسق هذه السياسة مع الإجراءات الأخرى المشتركة بين الوكالات والرامية إلى تعزيز الدعم المقدم إلى البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في سياقات ما بعد النزاعات، وتستكملها، على غرار الأنشطة التي تضطلع بها المجموعة العالمية للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن الانتعاش المبكر ومجموعة العمل المعنية بالانتقال والتابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والفريق العامل المشترك بين الوكالات والمعني بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وفرق العمل الأخرى المشتركة بين الوكالات بشأن سياسة الأمم المتحدة والمعنية بمسائل بناء السلام. وتسعى السياسة إلى سد الثغرات التي تم تحديدها أيضاً في هذه المحافل، لا سيما تلك المتعلقة بالعمالة وإعادة الادماج.[٥] وتنص سياسة الأمم المتحدة على ما يلي:

> في حالات ما بعد النزاع، تكون العمالة أمراً حاسماً لتحقيق الاستقرار السريع وإعادة الإدماج والنمو الاقتصادي والسلام المستدام. وتسهم وثيقة سياسة الأمم المتحدة هذه في التوصل إلى فهم مشترك وتعرض نهجاً للأمم المتحدة لصالح العمالة وإعادة الإدماج، يستند إلى مجموعة من المبادئ التوجيهية والخطوط البرنامجية المصممة لدعم البرامج على المستوى القطري. كما تهدف هذه السياسة إلى المساعدة على الارتقاء بتأثير واتساق وفعالية الدعم الذي تقدمه برامج الأمم المتحدة وصناديقها ووكالاتها المتخصصة إلى البلدان الخارجة من النزاعات، والاستفادة من هذا الدعم إلى أقصى حد. ويولى اهتمام خاص إلى احتياجات وقدرات المجموعات المتأثرة بالنزاعات، مع التشديد بشكل خاص على المسائل المتعلقة بالنساء والشباب العاطلين عن العمل. وتعرض مذكرة توجيهية الترتيبات المؤسسية والتشغيلية فيما بين مختلف هيئات الأمم المتحدة في هذا المجال.

وتأتي سياسة الأمم المتحدة على ذكر خمسة مبادئ توجيهية[٦] ذات صلة بعملية وضع المعايير، المنصوص عليها في هذا التقرير: (أ) أن تكون متسقة وشاملة؛ (ب) ألا تكون مؤذية؛ (ج) أن تراعي عواقب النزاعات؛ (د) أن تسعى إلى تحقيق الاستدامة؛ (ه) أن تعزز المساواة بين الجنسين. ويجري توليف هذه السياسة من خلال نهج ثلاثي المسارات (انظر الشكل ٢).[٧]

---

[٤] تمثل المبادئ التوجيهية لتقييم الاحتياجات ما بعد الكوارث نهجاً متسقاً ومنسقاً يوفر تقييماً متسقاً وشاملاً ومداراً من الحكومة للأضرار والخسائر واحتياجات الانتعاش، ويمّهد الطريق أمام إطار الانتعاش الموحد. ومنهجية التقييم متعددة القطاعات وتعالج احتياجات الانتعاش المرتبطة بالبنية التحتية والمأوى وسبل العيش والخدمات الاجتماعية والمجتمعية، وتسعى إلى الحفاظ على توازن بين مختلف أوجه الانتعاش. ويتمثل الهدف العام من هذه المبادئ التوجيهية في توفير الدعم التقني للأخصائيين من أجل تخطيط تقييم الاحتياجات ما بعد الكوارث والاضطلاع به وتعميم إطار الانتعاش.

[٥] انظر: UN Policy, op. cit., p. 14.

[٦] انظر: UN Policy, op. cit., p. 10.

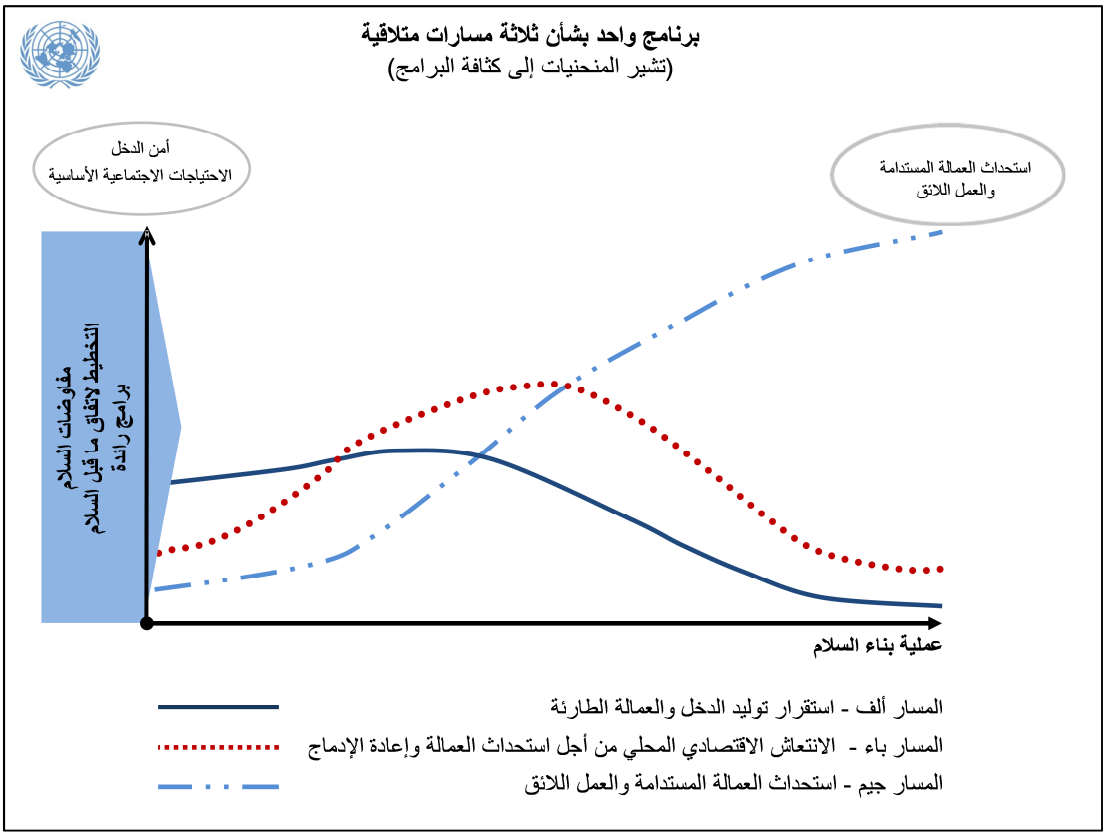
[٧] انظر: UN Policy, op. cit., p. 11.

ألف - استقرار توليد الدخل والعمالة الطارئة؛

باء - الانتعاش الاقتصادي المحلي من أجل استحداث العمالة وإعادة الإدماج؛

جيم - استحداث العمالة المستدامة والعمل اللائق.

الشكل ٢: برنامج واحد بشأن ثلاثة مسارات متلاقية



جميع مسارات البرمجة متزامنة. يوجَه المساران ألف وباء نحو معالجة المسائل الأكثر إلحاحاً في بناء السلام، في حين يهدف المسار جيم إلى دعم القدرات والاستراتيجيات والسياسات الوطنية بغية تعزيز الحلول المستدامة والتأثير على الأطر الإنمائية الوطنية، من قبيل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والبرنامج القطري للعمل اللائق.

الفصل ٥

المجالات الرئيسية للسياسة العامة في مواجهة الأزمات

٣٨. عند استعراض المجالات الرئيسية للسياسة العامة الواجب إدراجها في معيار جديد بشأن مواجهة الأزمات، يسلط هذا القسم الضوء على خبرة المكتب في مجال مساعدة هيئاته المكونة في هذا المجال، والعمل الذي يضطلع به مع النظام الدولي بشكل عام.

ألف - توليد العمالة من أجل الانتعاش والقدرة على الصمود

٣٩. إنّ النهج الأساسي الذي تستخدمه منظمة العمل الدولية، في حالات الأزمات، يقوم على استحداث فرص العمالة من أجل أمن الدخل والتنمية الأطول أجلاً، بشكل يحترم معايير العمل الدولية والحوار الاجتماعي ويخلق العمل اللائق. وكافة التدخلات المذكورة فيما يلي هي وسائل لتحقيق هذه المجموعة المحورية من الأهداف. وفي كافة مراحل عملية الاستعداد والانتعاش، من المهم أن نضع أمام أعيننا احتياجات التنمية الأطول أجلاً، التي تركز على استحداث الوظائف والحفاظ عليها. وهذا هو النهج الذي يميّز بين نشاط منظمة العمل الدولية في هذا المجال وبين نشاط المنظمات الأخرى. ولا تشكل استراتيجية شاملة للعمل، تهدف إلى تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة واللائقة والمختارة بحرية، مع مراعاة الاتفاقية رقم ١٢٢ والإرشادات التي تنص عليها قرارات مؤتمر العمل الدولي ذات الصلة، أولوية أساسية لمنظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة فحسب، ولكنها أيضاً عنصر لا غنى عنه في الاستعداد للأزمات ومواجهتها. وتتمثل المساهمة الأساسية لمنظمة العمل الدولية في الأعمال المشتركة للمجتمع الدولي لمواجهة الأزمات، في تعميم هذا المفهوم في برامج وأنشطة المجتمع الدولي ككل، وفي ضمان ألا تكون منظمة العمل الدولية الوحيدة على انتهاج هذا النهج.

٤٠. وهناك الكثير من نُهج خلق العمالة في حالات الأزمات، يعزز بعضها بعضاً: برامج الاستثمار كثيف العمالة مع استثمارات في البنية التحتية وبرامج الاستخدام العامة، تنمية المنشآت الصغيرة والمتوسطة وبالغة الصغر والتعاونيات، المسؤولية الاجتماعية للمنشآت متعددة الجنسية، التدريب المهني على المهارات وتنظيم المشاريع، خدمات الاستخدام، استحداث بيئة مؤاتية لتوليد العمالة من خلال الانتعاش الاقتصادي المحلي الذي يمهد الطريق أمام المبادرات المحلية في مجال الاقتصاد والتنمية، نُظم تطوير سلاسل القيم، الدعم المالي، ضمن جملة أمور أخرى. وفي حال نشوب نزاع، من شأن توفير عمالة إلى عمال حُرموا من حقوقهم، تتمحور حول نتائج تعود بالمنفعة إلى جهات مختلفة، أن يسهم في تلطيف التوتر في المجتمعات غير المستقرة والحد من خطر وقوع أحداث مستقبلية. وعلى غرار ذلك، في المجتمعات التي توصلت فيها الأطراف المتنازعة إلى وقف لإطلاق النار أو وقعت اتفاق سلام، هناك الكثير من التطلعات من المكاسب السلمية، من قبيل التطوير الفوري لسبل كسب العيش من خلال زيادة فرص العمل.

٤١. وقد يمر توليد العمالة في أعقاب أزمة ما بعدة مراحل، غير أنها ليست متتالية على الدوام وتجري أحياناً في آنٍ معاً بسبب تباين تأثير الأزمات وما لها من انعكاسات متنوعة في مختلف أجزاء البلاد. ومن التدابير الأولية الواجب اتخاذها إجراء تقييم لاحتياجات السوق يشمل اقتصاد المساعدة، من أجل تحديد الطلب على العمل وتسهيل عملية الانتعاش من خلال المساعدة على استحداث وظائف تتكيف مع الوضع.

٤٢. والجهود المبذولة في مجال الإغاثة والتنمية لا تستعرض على الدوام تأثير هذه البرامج على العمالة وعلى احتياجات السكان من حيث توليد المداخيل. وهذه هي إحدى مساهمات منظمة العمل الدولية في هذه الجهود، لاسيما من خلال التعاون مع الحكومات والهيئات الدولية الأخرى التي تقدم المعونة. وما لم يتم إجراء

تقييم أثر كافة برامج الانتعاش الوطنية على العمالة في مرحلة مبكرة، قد تضيع على البرامج الموضوعة فرصة المساهمة في هدف التنمية الأطول أجلاً وضرورة إيلاء الأولوية لاستحداث وظائف تسهل تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة واللائقة والمختارة بحرية على نحو سريع.

٤٣. ويركز نهج برنامج الاستثمار كثيف العمالة [١] على توجيه الاستثمارات في البنية التحتية نحو استحداث مستويات أعلى من العمالة المنتجة وتحسين الوصول إلى السلع والخدمات الأساسية. ويقدم برنامج الاستثمار كثيف العمالة مكسباً مهماً بشأن الآثار التوزيعية لهذه الاستثمارات ويوفر فرصة لضمان أمن دخل فوري للمجموعات المستضعفة المتضررة مباشرة من الأزمات. وتؤدي الاستثمارات المالية الكبيرة إلى مساعدة البلدان على الانتعاش من الأزمات، ومن المهم دراسة جوانب توليد العمالة المتأتية عن هذه الاستثمارات، وتشجيع هذه الاستثمارات. وقد أثبت نهج برنامج الاستثمار كثيف العمالة أنّ الاستثمارات في البنية التحتية يمكنها أن تولّد وظائف جيدة في الوقت الذي تقوم فيه باستحداث أو استعادة بنى تحتية أو خدمات متضررة أو مدمرة. وتشمل معظم برامج مواجهة الأزمات كثيفة العمالة إعادة بناء مرافق البنى التحتية، بما فيها الممتلكات الخاصة والمرافق العامة مثل نُظم الري والتحكم في الفيضانات والتصريف وإمدادات المياه والمباني العامة (المستخدمة لأغراض صحية أو تعليمية، على سبيل المثال) والوصول إلى وسائل النقل. واستخدام التكنولوجيا القائمة على الموارد المحلية - الذي يستوجب نهجاً شاملاً وتشاركياً يشمل المنشآت المحلية والمعارف والأفراد والمواد من أجل تعزيز الحصول محلياً على الخدمات المنتجة والاجتماعية وتوسيع نطاق السوق المحلية - هو نهج فعال لحشد المجتمعات المحلية وتعزيز قدرة العمال والمنشآت على استعادة سبل عيشهم بعد حدوث أزمة ما. والاستثمارات والشراكات بين القطاعين العام والخاص الرامية إلى إنشاء مرافق للتدريب على تنظيم المشاريع والتدريب المهني لصالح قطاعات البنية التحتية، قد أثبتت جدواها على وجه الخصوص في بناء قدرات مستدامة تسهل الخروج من حالات النزاعات أو الكوارث.

٤٤. وتضطلع الكيانات الخاصة، على المستويين المحلي والدولي، بقسم كبير من الاستثمارات كثيفة العمالة وهو أمرٌ له تأثير مهم على مساعدة إعادة بناء قطاعات الأعمال والمنشآت. وهناك أيضاً برامج تضطلع بها السلطات العامة مباشرة. وتستكمل برامج التوظيف العامة لبرنامج الاستثمار كثيف العمالة جهود الاستثمار الأخرى ويمكنها أن تساعد على توجيه الأنشطة حيثما تبرز الحاجة إليها من خلال الأشغال العامة والخدمات الاجتماعية. وتأتي برامج التوظيف العامة هذه لتضاف إلى التحويلات النقدية التي يستفيد منها الأشخاص الذين لا يعملون (منهم الأطفال والمسنون والأشخاص من ذوي الإعاقة) وتشكل عنصراً أساسياً آخر في إرساء وتعزيز أرضيات الحماية الاجتماعية. ويمكن أن تشمل برامج التوظيف العامة استجابات مهمة على تغير المناخ كجزء من نهج التنمية المستدامة، وبالتالي تضع البيئة والتكيف مع تغير المناخ في صميم عملية الانتعاش. وفي حين تكون بعض البرامج مؤقتة في طبيعتها وتواجه الأزمات الفورية، من المستحسن إرساء القدرة على تنفيذها بشكل سليم، وحيثما أمكن الأمر خارج فترات الأزمات، بشكل يسمح بالضلوع بها على نحو سريع عند حدوث الأزمة. بالإضافة إلى ذلك، قررت بعض البلدان اعتماد نهج للعمالة يقوم على الحقوق، من خلال إنشاء نُظم وطنية للحماية الاجتماعية توفر ضمانات دنيا للعمالة، وذلك بغية الحد من استضعاف سكانها.

٤٥. ومن بين أمثلة استجابات منظمة العمل الدولية، نذكر الكلمة التي ألقاها رئيس ليبيريا خلال مؤتمر العمل الدولي في عام ٢٠٠٦، حيث طلب مساعدة قوية من منظمة العمل الدولية لإعادة تفعيل العمالة من خلال استحداث الوظائف على نحو سريع ومهم، بحجة أنّ ذلك يشكل أولوية حاسمة لضمان أمن الأفراد والتقدم الاجتماعي والنمو الاقتصادي عقب الأزمة السياسية. وبعد ستة أسابيع من النداء الذي وجهه الرئيس، وضعت حكومة ليبيريا بمساعدة تقنية من منظمة العمل الدولية، البرنامج الطارئ للعمالة في ليبيريا وبرنامج العمل للاستخدام في ليبيريا، وهما عبارة عن استراتيجية عمالة تقوم على العمل اللائق وتديرها الحكومة. وكان الهدف من هذا البرنامج استحداث العمالة بشكل سريع، وفي الوقت نفسه إرساء أسس سياسة عمالة واستراتيجية تطبيق مستدامة وشاملة وأطول أجلاً. وهناك مبادرة أساسية تضم عدداً من البرامج، لاسيما من مصرف التنمية الأفريقي والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشركاء التمويل الثنائيين، وجميع تلك البرامج تستحدث الوظائف من خلال مشاريع تقوم على اليد العاملة. وقد استحدث برنامج منظمة العمل الدولية في ليبيريا نموذجاً إنمائياً يقوم على اليد العاملة من أجل بناء وصيانة الطرقات لغرض التنمية الزراعية والريفية من خلال الدعم المالي المقدم من مصرف التنمية الأفريقي والبنك الدولي. وقد أفضى هذا البرنامج إلى توليد العمالة والمداخيل بالنسبة للمنشآت والمجتمعات المحلية. كما أظهر أنّ المجتمعات مستعدة لحشد موارد محلية، ويمكنها القيام بذلك، شريطة أن تلمس الفائدة من أنشطة المشروع من حيث احتياجاتها لكسب سبل

[١] المزيد من المعلومات متاحة على الموقع التالي: www.ilo.org/eiip.

العيش. والتشاور مع أصحاب المصلحة ومشاركتهم في تصميم وتنفيذ المشروع يؤديان دوراً مهماً في تعزيز ملكية التدخلات وتحسين إمكانية الاستدامة بما يتجاوز دورة المشروع.

٤٦. وهناك مثال آخر عن نهج جرى الاضطلاع به في الفلبين. فقد تأثر حوالي ٨٠٠ ٠٠٠ عامل من إعصار "هاجوبيت" المعروف محلياً باسم "روبي"، حيث تضررت مصادر سبل عيشهم أو انقطعت بين ليلة وضحاها. وكان قرابة ٣٧٠ ٠٠٠ عامل منهم يعانون أصلاً من عمالة هشة ويعيشون في الفقر ويقبلون أي عمل يتاح أمامهم. وتضرر من الإعصار أكثر من ٣٥٠ ٠٠٠ عامل، أو قرابة ٢٠ في المائة من إجمالي القوى العاملة في جزر "فيزايا" الشرقية. وتتعرض الفلبين سنوياً إلى ما متوسطه ٢٠ إعصاراً وهي مهددة بشكل كبير بالكوارث، وأصبحت العواصف خلال السنوات الأخيرة، أكثر حدة وإزهاقاً للأرواح. وفي عام ٢٠١٣، استكمل البرنامج الطارئ للعمالة الذي وضعته منظمة العمل الدولية في المناطق المتضررة من الإعصار الكبير "هايان"، الأموال التي خصصتها وزارة العمل والاستخدام الفلبينية وساهم في الجهود الحثيثة المبذولة للتخلص من الأنقاض وتصليح المرافق والبنى التحتية المجتمعية الأساسية. وتضمن البرامج الطارئة للعمالة حداً أدنى للأجور وتوسع نطاق الضمان الاجتماعي وتغطية التأمين الصحي والتأمين من الحوادث، كما تضمن السلامة في العمل من خلال تقديم الدعم الطبي في عين المكان وتوفير معدات الحماية الشخصية. وهذا يساعد أيضاً العمال المتضررين على تطوير مهارات جديدة وكسب أجر لائق والحصول على ظروف عمل أفضل. وانتقلت الآن العمالة الطارئة إلى العمل المجتمعي متوسط الأجل والقائم على اليد العاملة والتدريب على المهارات وتنمية المنشآت. وتقوم منظمة العمل الدولية، بالتعاون الوثيق مع الحكومة ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والفريق القطري للعمل الإنساني، بدعم شركائها ومساعدة المناطق المتضررة لضمان أن يحتل العمل اللائق وسبل العيش الصدارة في عملية الانتعاش.

٤٧. ويطرح تغير المناخ وزيادة الكوارث، المفاجئ منها والأبطأ نشوءاً، تحديات هائلة أمام الحكومات في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. ويرتبط بعض هذه التحديات بتوفير بنية تحتية مقاومة لتغير المناخ على نحو مستدام. ويمكن أن يسهم تطوير البنى التحتية الملائمة وإعادة تأهيلها في الحفاظ على البيئة ووقاية الأرض واستعادة القدرات الإنتاجية للموارد الطبيعية بشكل عام، مع ما لذلك من تأثير إيجابي على إدارة مخاطر الكوارث، ويمكنهما أن يسهما في الانتقال إلى اقتصاد منخفض الكربون. ولتغير المناخ آثار سلبية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية بوجه عام وعلى المنشآت والعمال بوجه خاص، إذ يتسبب في اضطراب قطاعات الأعمال ويدمر أماكن العمل ويقوض فرص الدخل. وما فتئ برنامج الاستثمار كثيف العمالة يطور "وظائف خضراء"، تستحدث وظائف خضراء لائقة من شأنها أن تحسّن فعالية الطاقة والمواد الخام وتحدّ من انبعاثات غازات الدفيئة وتقلل إلى أدنى حد من النفايات والتلوث وتحمي وتستعيد النظم الإيكولوجية وتدعم التكيف مع آثار تغير المناخ، وفي الوقت نفسه تركز على تحسين الجوانب الاجتماعية للوظائف. وبغية الانتقال إلى اقتصاد منخفض الكربون، من المهم التفكير في "انتقال منصف" [٢] يراعي جميع أصحاب المصلحة، لأنّ الانتقال يحتم تكاليف لا مفر منها من ناحية العمالة ومن الناحية الاجتماعية. سوف يكسب البعض وظائف وسيتوجب على آخرين التنوع. وما فتئ نهج برنامج الاستثمار كثيف العمالة يضع حلولاً استثمارية تأخذ في الاعتبار هذه التحديات، وتستند إلى مبدأ "إعادة البناء على نحو أفضل".

٤٨. وفي عملية الربط بين إعادة البناء والعمل اللائق، تطبق منظمة العمل الدولية نهج الانتعاش الاقتصادي المحلي، [٣] بهدف الانتقال تدريجياً إلى نهج التنمية الاقتصادية المحلية. ونهج الانتعاش الاقتصادي المحلي هو نهج يقوم على القطاعات ويحفز جانبي العرض والطلب على حد سواء في الأسواق المتأثرة بالأزمات. إنها عملية محددة زمنياً وموجهة نحو النتائج، تراعي التدفقات الداخلة للموارد المالية لزيادة الأمن وتعزيز سلطة الدولة وتثبيت السياق الاجتماعي والاقتصادي. وفي المدى القصير، يهدف الانتعاش الاقتصادي المحلي إلى زيادة أثر المعونة الاقتصادية إلى أقصى حد في المناطق المتضررة، من خلال استحداث فرص العمل المؤقت. أما في المدى الطويل، فإنّ الانتعاش الاقتصادي المحلي يهدف إلى إرساء ظروف إعادة تنشيط الاقتصادات المحلية واستحداث فرص العمل. وهو يعزز المصالحة والإدماج الاجتماعي والمشاركة ضمن المجتمعات المحلية المستهدفة. ويسعى نهج الانتعاش الاقتصادي المحلي إلى دعم زيادة قدرة قطاعات الأعمال المحلية

[٢] انظر:

ILO: "Climate change and labour: The need for a 'just transition'", in *International Journal of Labour Research* (Geneva, 2010, Vol. 2, Issue 2).

[٣] انظر:

ILO: *Local economic recovery in post-conflict: Guidelines,* ILO Programme for Crisis Response and Reconstruction (ILO/CRISIS) (Geneva, 2010).

وتحفيز الأنشطة من خلال إجراءات تقوم على التوافق. ويدمج هذا النهج المستخدم في عمليات الأزمات، منذ أوائل التسعينات، الأدوات والمنهجيات المكيفة في مجالات من قبيل تعزيز المنشآت والتحليل السريع للسوق وللقوى العاملة ونُهج سلاسل القيم والتدريب على القدرة على الاستخدام وبرامج التمويل الاجتماعي والاستثمارات كثيفة العمالة والحوار الاجتماعي.

٤٩. وتشكل المنشآت والمشاريع الخاصة أحد أهم العوامل في توليد العمالة، سواء في أوقات الأزمات أو خارجها. وأشار تقرير تقني حديث [٤] إلى أنّ المنشآت الصغيرة والمتوسطة تستحوذ على حوالي ٩٠ في المائة من القطاع الخاص، في منطقة آسيا والمحيط الهادئ. وأظهر تحليل لآثار الكوارث الأخيرة (لا سيما الكوارث المفاجئة من قبيل أمواج التسونامي والأعاصير والفيضانات) أنه في حال حدوث كوارث، فإنّ المنشآت الصغيرة والمتوسطة معرضة لخسائر أكبر من حيث الأصول أو قاعدة رأس المال، منها المنشآت الأكبر حجماً. بالإضافة إلى ذلك، تجد المنشآت الصغيرة والمتوسطة صعوبة أكبر في الانتعاش بسبب مواردها المحدودة. وعليه، تسعى منظمة العمل الدولية إلى ضمان استحداث أو استعادة بيئة مؤاتية للمنشآت المستدامة، بما في ذلك تعزيز المنشآت الصغيرة والمتوسطة والتعاونيات. وهذا النوع من المنشآت هو الأكثر مساهمة عادة في الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. غير أنّ المنشآت الصغيرة والمتوسطة قد تكون ذات وضع هش وقاعدة مواردها المحدودة قد تجعلها أكثر عرضة للكوارث، على وجه الخصوص. بالإضافة إلى ذلك، تندر المنشآت الأصغر حجماً التي تتمتع بخطط استمرارية سير العمل أو هي على علم محدود بهذا المفهوم. وتتعلق هذه الخطط بضمان استمرارية الأنشطة الأساسية أثناء حدث سلبي بعينه أو بعده. وإدارة استمرارية قطاع الأعمال [٥] هي عملية إدارية يمكن من خلالها لمنشأة ما أن تواجه التأثير السلبي للتهديدات المحتملة على استمرارية أنشطتها. ومن خلال الأنشطة التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية بشأن إدارة استمرارية العمليات متعددة المخاطر، تساعد المنظمة المنشآت الصغيرة والمتوسطة على الاستعداد لمواجهة الأزمات من خلال خفض أوجه ضعفها وتحديد الطرائق للتخفيف من آثار المخاطر المحتملة. وفي نهاية المطاف، تصبح المنشآت الصغيرة والمتوسطة أكثر مقاومة ويمكنها أن تواصل عملياتها وأن تحمي القوى العاملة لديها.

٥٠. وفي معظم البلدان، لا تشمل البرامج الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث والحد منها مبادئ توجيهية واضحة ومحددة بشأن دعم المنشآت الصغيرة والمتوسطة المتضررة من الكوارث، ومن المحتمل أن تترك المنشآت الصغيرة والمتوسطة على غاربها لتدبر أمرها. ومن شأن ضمان الانتعاش السريع للمنشآت الصغيرة والمتوسطة حتى تستعيد أنشطتها، أن يحد من التنقل الاقتصادي للمستخدمين، وبالتالي أن يضمن حداً أدنى من الاضطراب في نشاط السوق. وفي حين يُنظر إلى ذلك على أنه عنصر أساسي في البلدان ذات الدخل المنخفض، إلا أنه لا يقتصر عليها فحسب، إذ يمكن للكوارث أن تفضي أيضاً إلى تدمير المنشآت الصغيرة والمتوسطة، عندما تحدث في البلدان المتقدمة. وفي عدد من الحالات، يقوم مجتمع الأعمال - لاسيما كبرى الشركات ومنظمات أصحاب العمل في المناطق المتضررة بشكل متكرر من الكوارث المناخية - بتنفيذ عمليات الاستعداد للكوارث والإغاثة بشكل أكثر سهولة من المنشآت الصغيرة والمتوسطة. وتشمل الأنشطة المجراة تقديم الدعم لسبل كسب العيش، بما في ذلك استبدال المواد الضرورية لمواصلة الأنشطة التجارية، وتقديم المساعدة لإيجاد المأوى وإعادة الإسكان. غير أنّ الحكومات نفسها نادراً ما تخطط لمثل عمليات الإغاثة هذه، وبالتالي يجري الاضطلاع بهذه العمليات من دون أي مخططات حكومية متسقة، ومن ثم تواجه عوائق من قبيل غياب التنسيق بين جهود الإغاثة وغياب التمويل الممكن النفاذ إليه بسهولة وسوء الاستعداد من حيث تخصيص الأراضي الضرورية لإعادة الإسكان والانتعاش.

٥١. ويمكن تشجيع المنشآت الصغيرة والمتوسطة والتعاونيات، مثلاً من خلال بناء القدرات على أساس نهج برنامج الاستثمار كثيف العمالة بالنسبة للاستثمارات أو لمختلف أنواع برامج التمويل الصغري، بما في ذلك التأمين بالغ الصغر. ويمكن أن يكون لهذه الاستثمارات الصغيرة تأثير كبير وطويل الأجل، من حيث المساعدة على خلق المنشآت والعمالة المنبثقة عنها. وفي حالات الانتعاش، يكمن أحد مصادر التنمية في التحويلات المالية للعمال المهاجرين الذين سافروا إلى الخارج ويرسلون جزءاً من أجرهم لبناء القدرة المحلية - ما من شأنه أن يولّد العمالة وفرص العمل والاستقرار. ويمكن لدور الاستثمار الأجنبي المباشر ومساهمة المنشآت متعددة الجنسية أن يعودا بمنفعة كبيرة على إعادة بناء المجتمعات، إذ يمكنهما أن يأتيا برأس المال الضروري وأن

[٤] *Needs assessment on private-sector disaster preparedness, response and recovery*, Nov. 2014.

[٥] انظر:

ILO: *Multi-hazard Business Continuity Management: Guide for small and medium enterprises,* ILO Programme for Crisis Response and Reconstruction (ILO/CRISIS) (Geneva, 2012).

يوفرا الوظائف في الأوضاع الهشة - أضف إلى ذلك أنّ هذه الاستثمارات هي في الغالب مولدات طويلة الأجل للمداخيل بالنسبة إلى الشركات نفسها.

٥٢. وتسهم الروابط التجارية بين المنشآت متعددة الجنسية والمنشآت الصغيرة والمتوسطة المحلية، في الارتقاء بالمهارات وحفز النمو الاقتصادي. ومن خلال المسؤولية الاجتماعية للشركات، تسهم هذه الروابط في الانتعاش والاستقرار من خلال النهوض بالعمل اللائق والمنتج على مستويات مختلفة. ويقدم إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية، الإرشاد في هذا الصدد من خلال مبادئه في ميادين العمالة والتدريب وظروف العمل والمعيشة والعلاقات الصناعية، التي توصى الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والمنشآت متعددة الجنسية بمراعاتها. ويهدف الإعلان إلى تشجيع الإسهام الإيجابي الذي يمكن أن تقوم به المنشآت متعددة الجنسية في التقدم الاقتصادي والاجتماعي، وتقليل المصاعب التي قد تثيرها شتى عملياتها إلى أدنى حد وحل هذه المصاعب. ومن المهم بالنسبة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة والتعاونيات، وبالنسبة للشركات من أحجام أخرى، لاسيما في قطاعي الاستخراج والبناء، أن تعمل على تطوير مجال السلامة والصحة المهنيتين، بغية توفير حماية أكبر وإدماج أفضل للحوار الاجتماعي (مثلاً، من خلال إنشاء أو تعزيز لجان تعنى بالسلامة والصحة المهنيتين).

٥٣. وينبغي لأي برنامج عمالة مطبق في إطار الإغاثة من الكوارث وإعادة البناء أن يراعي مبدأ "عدم الإيذاء". وفي حين تبرز الحاجة إلى استحداث وظائف جديدة، من المهم بالقدر نفسه حماية المنشآت الموجودة، في منظور أطول أجلاً، حتى تتمكن من استئناف أنشطتها أو مواصلتها. ومن المهم إشراك المنشآت المحلية في برامج الاستجابة، غير أنّ جميع أنواع المنشآت لا يمكنها أن تستفيد مباشرة من هذه الفرصة، لا بل قد تكون المشاركة بمثابة تهديد للبعض منها. وغالباً ما توفر المساعدة الخارجية، سواء أكانت من منظمات دولية أو من جهات ثنائية، مبالغ أكبر من المال مما كان متاحاً قبل حدوث الأزمة. وإذا كانت هذه المصادر توفر أجوراً أعلى خلال هذه الفترة، من الممكن أن تُستبعد المنشآت المحلية من سوق العمل وأن تجد صعوبة في توظيف العمال الضروريين لتتمكن من مواصلة أنشطتها.

٥٤. ولا بد من التشديد على أنّه ينبغي، عند مواجهة الأزمات من خلال توليد العمالة، أن تشَمل المناطق الريفية والحضرية والاقتصادات المنظمة وغير المنظمة على حد سواء. وفي العديد من البلدان الأكثر تأثراً بالنزاعات والكوارث، يبقى الاقتصاد غير المنظم مولداً رئيسياً للوظائف والمداخيل. وفي حالات الأزمات، ينبغي توليد العمالة في جميع أرجاء البلاد وكافة ميادين الاقتصاد، على أن تراعى الطريقة التي يتم فيها توليد العمالة لمكافحة الأزمة، وحيثما أمكن ذلك، الانتقال إلى الاقتصاد المنظم مع مرور الوقت.

٥٥. وتخلّف النزاعات المسلحة أعداداً كبيرة من قدامى المحاربين، سواء من الجيوش النظامية أو من مجموعات المتمردين أو المجموعات شبه العسكرية، حيث يكون نزع سلاحهم وتسريحهم وإعادة إدماجهم في الحياة المدنية أمراً ضرورياً للانتقال الناجح من الحرب إلى السلم. وبالنسبة لقدامى المحاربين، بمن فيهم الجنود الأطفال سابقاً، غالباً ما تستتبع عملية التسريح خسارة فورية للدخل والوضع الاجتماعي. ويشكل توفير المساعدة السريعة لدعم الانتقال من الحياة العسكرية إلى الحياة المدنية، عنصراً أساسياً لأنشطة المنظمة العمل الدولية في تسهيل عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في حالات ما بعد النزاع، كما يمكّن قدامى المحاربين والمجتمعات المضيفة من إيجاد سبل عيش بديلة وإعادة بناء مجتمعاتهم. وخلال خمس عشرة سنة مضت، ما فتئت منظمة العمل الدولية تدعم الانتعاش ما بعد النزاعات، من خلال الإدماج الاجتماعي والاقتصادي لقدامى المحاربين، بمن فيهم الأطفال، في جمهورية الكونغو الديمقراطية. وتعزز منظمة العمل الدولية إعادة الإدماج من خلال خلق المنشآت، بما فيها المنشآت الصغيرة وبالغة الصغر، وتعزيز القابلية على الاستخدام وتوفير التعليم والتدريب المهني، لا سيما لصالح الجنود الأطفال سابقاً والفتيات، وتطوير التعاونيات. وتعزز هذه الأخيرة، على وجه الخصوص، التماسك الاجتماعي وتحسن التعاون المجتمعي. وتضم الأنشطة الأخرى استحداث الوظائف من خلال أشغال إعادة البناء كثيفة اليد العاملة ودورات تدريبية قصيرة الأجل على إدارة المنشآت والمنح النقدية والنفاذ إلى نُظم التمويل بالغ الصغر والتأمين الصحي والإرشاد.

٥٦. وتطبق منظمة العمل الدولية برامج شاملة لتعزيز عمالة الشباب في سياقات ما بعد النزاع. ويهدف مشروع عمالة الشباب في كاتانغا في جمهورية الكونغو الديمقراطية، إلى توفير فرص العمالة وتوليد الدخل ضمن إطار سياسي متكامل. وهو يوفر مجموعة من التدابير المنسقة في خمسة مجالات سياسية: "١" تعزيز القدرة على تنظيم المشاريع لصالح الشابات والشبان؛ "٢" حصول الشباب من منظمي المشاريع على التمويل بالغ الصغر وعلى المنتجات والخدمات المالية الأخرى؛ "٣" تعزيز نُظم التدريب والتعليم المهنيين التي تلبي احتياجات سوق العمل بشكل أفضل؛ "٤" تحسين قدرة إدارة سوق العمل المحلي؛ "٥" زيادة تأثير المنشآت متعددة الجنسية العاملة في القرى على استحداث الوظائف وعلى المزودين المحليين. ويقوم المشروع على

فرضية أنّ قدرة التكيف تشكل عاملاً للموارد والأصول، وهي قاعدة يمكن انطلاقاً منها إجراء تكيفات وتحولات في سياقات ما بعد النزاع. وبالتالي، فإنّ هذا المشروع من التنمية المستدامة يدعم ويعزز قدرات التكيف المحلية، ويبرم عقوداً مع مزودين وشركاء محليين، ويضع شبكات من المدربين المحليين ومن الأدوات الجديدة لصالح منظمي المشاريع الشباب. كما يعزز المشروع نهجاً متعدد الأطراف مع ملكية على المستويين الوطني والريفي، يراعي الدور المهم الذي تضطلع به الجهات الفاعلة المحلية وترتيبات المجتمع المحلي وديناميات الرابطات والحوار الاجتماعي.

باء - التعليم والتدريب المهني والتوجيه

٥٧. من بين التأثيرات الرئيسية لحالات الأزمات المطولة فقدان جزء كبير من سكان البلد إمكانية الالتحاق بالمدرسة ومتابعة دورات تدريبية، وبالتالي يمكن خسارة سنوات عديدة من الإعداد للدخول إلى الحياة العملية.

٥٨. ولا بد للأنشطة المضطلع بها في هذا المجال أن تكون متعددة الأبعاد وأن تهدف إلى أنماط مختلفة من التعليم والتدريب في الاقتصاد والمجتمع قاطبة. والعنصر الأول هو التعليم الابتدائي، أي من المرحلة الابتدائية ولغاية مرحلة التعليم العالي، الذي غالباً ما يتعطل في حال حدوث نزاعات أو كوارث. لذا، من المهم ضمان عدم انقطاع توفير التعليم، بقدر الإمكان، أو استعادته على أن يحصل الأطفال على تعليم مجاني وجيد في كافة مراحل الأزمة والانتعاش. كما قد تبرز الحاجة إلى إتاحة برامج "الفرصة الثانية" أمام الأطفال والشباب، مما يسمح لهم استئناف التعليم أو التدريب السابق، على أن تلبي هذه البرامج الاحتياجات الأساسية المنبثقة عن انقطاع التعليم والتدريب. وقد يكون إنشاء أو إعادة إنشاء مؤسسات عامة ومجانية للتعليم الابتدائي والثانوي، أمراً مهماً لبناء عمليات ديمقراطية جديدة بعد النزاعات. ويمكن مواجهة المخاطر وأوجه الاستضعاف الكامنة في المجتمع من خلال تكييف المناهج الدراسية مع بناء السلام والاحتياجات المستقبلية لاقتصاد وطني آخذ في التحول على حد سواء.

٥٩. واستمرار التعليم المهني أو استئنافه أمرٌ أساسي في الاستعداد للأزمات وفي مواجهتها. وينبغي اتخاذ إجراءات طارئة لضمان الحصول على التعليم والتدريب المهنيين وإتاحتهما. بالإضافة إلى ذلك، قد تكون المهارات مختلفة في اقتصاد بعينه قبل الأزمة وبعدها، وينبغي وضع تدابير لإعادة تدريب العمال بغية التكيف مع الأوضاع الجديدة والمشاركة في عملية الانتعاش وإعادة البناء. وينبغي تشجيع وتعزيز التعاون بين مؤسسات التدريب وإدارات الاستخدام (العامة منها والخاصة، إن وجدت) وواضعي مختلف السياسات النشطة لسوق العمل، على نحو تدريجي في كافة مراحل عملية الانتعاش، بغية زيادة الاتساق بين سوق العمل والمهارات المتاحة وتعزيز الإدماج الأسرع للعاطلين عن العمل في سوق العمل، لاسيما أولئك المتحدرين من مجموعات مستضعفة.

٦٠. من ناحية أخرى، ينبغي أن تكون هذه الخدمات متاحة بشكل كبير في كافة أرجاء البلاد وفي مختلف شرائح المجتمع؛ لذا ينبغي التشديد على أهمية أن يجري تقديم هذه الخدمات على أساس تكافؤ الفرص. وينبغي تنسيق هذه الخدمات على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي، على أن تشارك فيها جميع الجهات الفاعلة ومؤسسات التدريب ذات الصلة، من القطاعين العام والخاص. وينبغي تخطيط هذه الخدمات وتنفيذها، قدر الإمكان، بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال بشكل تستجيب لاحتياجات العمال أنفسهم واحتياجات الاقتصاد سواءً بسواء. ولا بد من إرساء خدمات عامة للتوجيه والتدريب المهنيين تقيّم وتلبي الاحتياجات الطارئة من المهارات في سياق الانتعاش وإعادة البناء.

٦١. وغالباً ما تشكل برامج التلمذة الصناعية جزءاً مهماً من التدريب المهني على المستوى الوطني، لاسيما عندما تكون برامج التعليم الرسمية محدودة أو غير موجودة أصلاً. وفي حالات عديدة، يؤدي النزاع أو الكارثة إلى انقطاع التدريب على كافة المستويات، بما في ذلك التعليم العالي والتدريب المهني والتلمذة الصناعية. ومع اقتراب نهاية الأزمة، ينبغي تسهيل العودة إلى التدريب الذي ينبغي أن يتكيف مع الاحتياجات الجديدة التي قد تظهر في فترة الانتعاش، وينبغي مراجعة وتوسيع نطاق إمكانيات التدريب المتاحة قبل حدوث الأزمة، في حال ازداد الطلب على القوى العاملة المتدربة مع عملية إعادة البناء. وينبغي للخطة الوطنية الواجب وضعها مع مراعاة توصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥)، أن تستجيب في جزء منها لضرورة وضع برامج التلمذة الصناعية أو مواصلتها أو استئنافها، بالتعاون الوثيق مع أصحاب العمل ومنظماتهم بشكل خاص، ومع مشاركة منظمات العمال كذلك.

٦٢. ومن بين الاحتياجات التي تظهر في هذه الحالات، وجوب ضمان توافر المعلمين والمدربين الذين يمكن أن يكونوا، شأنهم شأن الآخرين، قد تشردوا أو فقدوا وظائفهم. وقد يكون من الضروري إعادة تدريبهم، سواء

لأنّ فترة الانقطاع كانت طويلة، أو لمساعدتهم على التكيف مع احتياجات التدريب الجديدة. وقد يكون من المجدي كذلك أن تشارك البلدان المجاورة، أو الجهات المزودة للمساعدة من الخارج، في تدريب المعلمين وإعادة تدريبهم.

٦٣. وهناك عدد من الأمثلة تجسد هذه المبادئ التي وضعت موضع التنفيذ في أنشطة منظمة العمل الدولية. وفيما يتعلق بالتدريب المهني عقب الزلزال الذي ضرب هايتي، شمل برنامج منظمة العمل الدولية تعزيز الوظائف الجيدة في المنشآت والنهوض بالمهارات المتعلقة بتنظيم المشاريع. وفُتحت مراكز خدمات المنشآت لتقديم التدريب التقني والإداري العملي في مجال تحويل مخلفات زلزال ٢٠١٠ من حطام إلى قطع أرصفة وإلى إعادة تأهيل الطرقات والأماكن العامة. واكتسب المدربون مهارات في مجال تنمية المنشآت وتلقى العمال التدريب واكتسبت المنشآت الصغيرة القدرة على استعادة أو إنشاء طرق محسنة للنفاذ محلياً، من قبيل المسارات والمسالك.

٦٤. وبين عام ٢٠٠٩ ونهاية عام ٢٠١٢، احتلت منظمة العمل الدولية مركز الريادة إلى جانب عدد من الوكالات الأخرى للأمم المتحدة، في اختبار مشروع مشترك بشأن استحداث فرص العمل للشباب في جنوب السودان. [٦] وجرى تنفيذ البرنامج في فترة حساسة يمر بها جنوب السودان وفي بيئة كثيرة التعقيد والصعوبات. وحجم التحديات التي تواجهها الدولة الجديدة لجنوب السودان كبير ويشمل قلة سبل الحصول على التعليم العام والمجاني وفرص التدريب. وعالج المشروع التحديات في البيئة المؤاتية لإدماج الشباب في السياسات الإنمائية وخطط العمل على المستوى الوطني وعلى مستوى الولايات. وقام بوضع وتنفيذ تدخلات محددة لإظهار التمكين الممكن للشباب على المستوى المحلي وفي أسواق العمل المحددة. ومن أبرز النتائج التي توصل إليها المشروع استثارة الوعي وتركيز الاهتمام على الأهمية الاستراتيجية لتمكين الشباب في مجال التنمية الاقتصادية والاستقرار طويل الأجل. كما ساهم المشروع، على وجه التحديد، في تحقيق النتائج على مستوى السياسات، بما في ذلك وضع مشروع سياسة الشباب، وتقديم الدعم لإجراء دراسة استقصائية عن سوق العمل الحضري، وتطوير التعليم والتدريب التقنيين والمهنيين بالنسبة لسياسة العمالة، ووضع استراتيجية التعاون الوطني. وأُدرجت المسائل المتعلقة بالشباب في الدعائم الأربع لخطة التنمية الوطنية الأولى - خطة تنمية جنوب السودان للفترة ٢٠١١-٢٠١٣ وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ وخطة الأمم المتحدة لدعم بناء السلام.

جيم - الحماية الاجتماعية

٦٥. إنّ فقدان الحماية الاجتماعية، الذي يعتمد في العادة على الدعم الحكومي، هو من أهم آثار حالات الأزمات، سواء أنجمت عن نزاع أو كارثة، حتى ولو كانت آلية استعادة الحماية الاجتماعية تختلف في هاتين الحالتين. وتظهر بعض الفئات، من بين السكان، حالة استضعاف معينة إزاء فقدان الحماية الاجتماعية في حالات الأزمات. وتعمل منظمة العمل الدولية مع كافة هذه الفئات في خضم أنشطتها الاعتيادية، غير أنّ هذه الأنشطة يمكن أن تتخذ منحىً خاصاً عندما تواجه هذه الفئات الأزمات. والاحتياجات الاجتماعية، بما فيها الدعم العيني، والحصول على الخدمات الصحية الأساسية وحد أدنى من الدخل يسمح بالبقاء على قيد الحياة والعيش في ظروف كريمة، كلها عناصر أساسية لمواجهة الأزمات على المديين الفوري والطويل. والأشخاص الذين كانوا مستضعفين قبل الأزمة، مثل المسنين والمعوقين والأشخاص الذين يعانون من أمراض مزمنة وأولئك المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز، هم الأكثر تضرراً عند حصول الأزمات إذ أنّ احتياجاتهم الخاصة من حيث الرعاية الطبية لا تكون متوفرة، مما يزيد من هشاشة وضعهم. وينتهي الأمر بالكثيرين منهم في الاستجداء عندما تواجه أسرهم ومجتمعاتهم المحلية مشكلة انعدام الأمن الغذائي وتصبح غير قادرة على توفير الاحتياجات الأساسية لأسرهم.

٦٦. وفي مثل هذه الحالات، من الضروري اتخاذ تدابير من أجل استعادة هذه الخدمات بأسرع وقت ممكن. وينبغي أن يشمل ذلك اتخاذ إجراءات مبكرة لضمان الدخل الأساسي، بما في ذلك من خلال التحويلات النقدية، إلى الفئات المستضعفة والمهمشة من السكان والأشخاص الذين انقطعت وظائفهم أو سبل عيشهم بسبب الأزمة.

٦٧. وقد تظهر الحاجة إلى الارتقاء بالبرامج الصغيرة المحلية للحماية الاجتماعية التي استُهلت باكراً في فترة الانتقال، للاستجابة للاحتياجات المرتبطة بالبطالة والحماية الاجتماعية. وخلال هذه المرحلة، قد تحتاج منظمة

[٦] انظر:
MDG Achievement Fund, Final Evaluation, South Sudan: Youth, Employment and Migration, Dec. 2012.

العمل الدولية أيضاً أن توسع فئات العمال المستهدفة مباشرة بتوليد العمالة لإدراج فئات أخرى تتطلب اهتماماً خاصاً. ومن الممكن أن تتحول الفئات المستفيدة التي تضم قدامى المحاربين والنازحين داخلياً والجنود الأطفال، إلى الشباب وربات الأسر (وحتى في بعض الحالات الرجال الذين يكونون المعيل الوحيد بسبب الأزمة) والمعوقين والأطفال المتضررين من النزاعات. وتظهر الخبرة أيضاً أنّه ينبغي إدراج العمالة وسبل العيش بشكل مبكر في إجراءات التقييم والتخطيط والتصميم. وتشمل نقاط الانطلاق الأولية اتفاقات السلام وعمليات تقييم ما بعد الكوارث وعملية تخطيط وحشد الموارد لمجموعة الانتعاش المبكر، على أن يجري تعزيز نطاق التمويل.

٦٨. وعند انقطاع الدعم الحكومي، تكون العمليات المعقدة من بين أولى العمليات التي يتم فقدانها. ولا بد أن تكون استعادة أو إعادة تعزيز نظام دفع إعانات الضمان الاجتماعي، من بين أولى الأولويات. ويشمل ذلك على وجه التحديد، كافة جوانب الضمان الاجتماعي التي تهدف إلى استعادة الدخل الأساسي لمن فقدوه، بمن فيهم المتقاعدون، وللأشخاص الذين تعرضوا لإصابة أو أصيبوا بأمراض في العمل. وسيكون من الضروري كذلك ضمان فعالية هذه النُظم في معالجة تبعات الأزمات، بالنسبة للأشخاص الذين فقدوا وظائفهم أو تعرضوا للإصابة أو الإعاقة خلال الأزمة.

٦٩. وتقدَم الخدمات الاجتماعية أيضاً من خلال أنواع أخرى من الهيكل الأساسي، من قبيل تلك التي توفر الرعاية الأساسية وغيرها من الخدمات. وفقدان المستشفيات والعيادات الصحية، مثلاً، لا يؤدي إلى حرمان السكان من الخدمات التي تقدمها فحسب، بل يعني أيضاً خسارة الوظائف للأشخاص العاملين فيها.

٧٠. وقد تكون مرحلة إعادة البناء وقتاً مؤاتياً للنظر في إمكانية اتخاذ إجراءات أطول مدىً، من قبيل استعادة أو إنشاء أو تعزيز نظام أرضيات الحماية الاجتماعية، مع مراعاة التوصية رقم ٢٠٢. وهذا جانب مهم جداً أيضاً من عملية الاستعداد وحالة الاستعداد. وعند إرساء أرضيات الحماية الاجتماعية، تكون آثار الأزمة في معظمها أقل حدة وأقصر مدة، فيما لو لم يكن للسكان أي نظام يستندون إليه عندما يفقدون وظائفهم أو المصادر الأخرى للدخل والحماية.

٧١. ومن بين أمثلة المساعدة التي تقدمها منظمة العمل الدولية في هذا المجال، يمكن ذكر برامج منظمة العمل الدولية بشأن الوقاية من الإنفلوانزا والاستعداد لمواجهة الوباء، التي نُفذت أساساً في تايلند واندونيسيا بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٩، حيث جرى إعداد وتعميم مجموعة من الأدوات لمساعدة هيئاتها المكونة على تحسين قدرتها على الصمود والحد من المخاطر وإرساء أسس انتعاش سريع. واستهدفت أنشطة منظمة العمل الدولية المنشآت الصغيرة والمتوسطة، التي هي بطبيعتها أقل تأهيلاً لمواجهة أحداث غير متوقعة من قبيل انتشار الأوبئة، لاسيما في البلدان النامية. وساعدت منظمة العمل الدولية هيئاتها المكونة على وضع واعتماد نهج متعدد القطاعات بشأن الوقاية من الوباء والاستعداد لمواجهته، يشمل خطة طوارئ لدعم المنشآت ومساعدة الأشخاص الأكثر تضرراً من خلال سياسات وبرامج تعويض مخصصة لذلك. كما شجعت منظمة العمل الدولية الممارسات الجيدة الجماعية وقدمت المشورة إلى العمال بشأن السبل الكفيلة بتحسين معايير السلامة والصحة وساعدت على الاضطلاع بأنشطة استثارة الوعي على مستوى المنشأة. وكان هناك تعاون مثمر على وجه التحديد مع الاتحاد الدولي لرابطات عمال الأغذية والزراعة والفنادق والمطاعم وتوريد الأطعمة والتبغ والفروع المثيلة، الذي شارك في تنظيم ورش عمل لصالح العمال وبناء قدرة اللجان المعنية بالسلامة والصحة المهنيتين في تايلند.

٧٢. وفي النيجر، عقب مسلسل موجات الجفاف والفيضانات والمجاعة، تتلقى الحكومة مساعدة إنسانية واسعة النطاق وتزمع ترشيد الموارد واستخدامها بشكل أفضل، لتحديد كيفية الارتقاء بنظام الحماية الاجتماعية لديها على أفضل وجه. ومبادرة "*النيجريون يطعمون النيجريين*" عبارة عن برنامج رائد في كافة أفريقيا لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) وبرنامج الأغذية العالمي وهيئات أخرى من منظومة الأمم المتحدة. والحوار الوطني الذي أقامته منظمة العمل الدولية بشأن أرضية الحماية الاجتماعية في النيجر، يسهم في منصة منسقة لتخطيط السياسات لصالح العديد من شركاء التنمية العاملين في البلاد، بهدف دعم المؤسسات الوطنية في تحديد إصلاحات عملية ذات طبيعة قانونية ومالية ومؤسسية من أجل تحقيق نتائج اجتماعية واقتصادية ملموسة. وتقوم منظمة العمل الدولية بريادة إطار التنسيق العام وتشارك في إدارة برامج الحماية الاجتماعية لأشخاص في سن العمل من خلال برامج الأشغال العامة والإصلاحات الرامية إلى توفير الحصول على الصحة وتأمين الدخل للأشخاص المسنين. وتبذل دول أخرى في أفريقيا جنوب الصحراء متضررة من الأزمة، جهوداً مماثلة من أجل حفز الحوار الوطني بهدف إرساء أرضيات وطنية للحماية الاجتماعية، بما في ذلك في موزامبيق وناميبيا وجمهورية تنزانيا المتحدة وتوغو.

دال - الحوار الاجتماعي ودور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

٧٣. يشكل الحوار الاجتماعي، بالطبع، مبدأ توجيهياً في أنشطة منظمة العمل الدولية في كافة الميادين، بما في ذلك الاستعداد لمواجهة الكوارث والإغاثة والانتعاش. وبغية جعل هذه الإجراءات تستجيب لاحتياجات السكان كافة، لا بد من تعزيز الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والانتعاش والقدرة على الصمود من خلال الحوار الاجتماعي. ومشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال هي من إحدى المزايا التي تأتي بها منظمة العمل الدولية إلى هذه الأنشطة، إذ تتواجد في الصف الأمامي في حالات الأزمات، وتسمح لمنظمة العمل الدولية أن تستفيد من تجاربها وأن تقدم مساهمة فريدة في إطار مواجهة الأزمات. وعند إضعاف الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، ينبغي اتخاذ إجراءات مبكرة لاستحداث بيئة مؤاتية من شأنها أن تنشئ منظمات لأصحاب العمل ومنظمات للعمال أو تعيد إنشاءها أو تعززها.

٧٤. ويتمثل أحد التدابير الأساسية الممكن اتخاذها في تشجيع إدراج حالة الاستعداد لمواجهة الكوارث في المفاوضة الجماعية. ويمكن أن تساعد المفاوضة الجماعية أيضاً على ضمان أن تعود الإجراءات المتخذة خلال مرحلة الانتعاش، بالمنفعة على العمال وعلى أصحاب العمل على حد سواء.

٧٥. وهذا يستلزم أيضاً تشجيع التعاون الوثيق مع منظمات المجتمع المدني الأخرى في هذه الحالات. وإذا كانت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال تتحمل المسؤولية الرئيسية عن الحوار الاجتماعي فيما يتعلق بعالم العمل، هناك حالات عديدة تشمل في آنٍ واحد العمل والمجتمع عموماً، تعزز فيها هذه المنظمات جهود بعضها البعض.

٧٦. ويشكل دور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال الأسس عينها لمنظمة العمل الدولية، حيث كان من شأن مشاركة أصحاب العمل والعمال في دعم السلام في نهاية الحرب العالمية الأولى أن قدمت نموذجاً لمنظمة العمل الدولية نفسها ولفض النزاعات الاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها هيئاتها المكونة.

٧٧. ومن بين الحالات الواجب معالجتها عدم وجود منظمات لأصحاب العمل ومنظمات للعمال أو تواجدها الضعيف جداً، ويعزى ذلك إما إلى الجو السياسي والاقتصادي الذي غالباً ما يفضي إلى نشوب نزاعات، أو نتيجة التدهور الاجتماعي أو الاقتصادي. ويمكن لبرامج منظمة العمل الدولية أن تساعد على إنشاء أو إعادة إنشاء هذه المنظمات، على غرار ما كانت عليه الحال مثلاً، في الصومال بالنسبة لمنظمات العمال وفي تيمور - ليشتي بالنسبة لمنظمات أصحاب العمل.

٧٨. وغالباً ما يضطلع أصحاب العمل ومنظماتهم بدور مهم في مواجهة الكوارث. ولمنظمات أصحاب العمل في اليابان ونيوزيلندا خبرة في مجال البرامج والممارسات الرامية إلى توفير المساعدة للانتعاش من الكوارث. ويضع حالياً اتحاد أصحاب العمل في الفلبين خططاً للاستعداد للكوارث ولاستمرارية سير العمل. وفي البوسنة والهرسك، تعاونت منظمات أصحاب العمل مع الحكومة سعياً إلى الانتعاش من عواقب الفيضانات التي ضربت البلاد عام ٢٠١٤. وتظهر تجربة البوسنة والهرسك أنّ مشاركة منظمات فعالة لأصحاب العمل ضرورية، إذ تركّز الحكومات والمنظمات الدولية مساعدتها على تلبية الاحتياجات الأساسية للضحايا وتوفير المأوى ونزع الألغام وتوفير المياه والصرف الصحي، وغالباً ما تتغافل عن الأضرار التي تلحق بالاقتصاد والمنشآت. ويمكن لمنظمات أصحاب العمل أن تتحقق من أن يجرى تقييم سريع ودقيق لهذه الأضرار. وقد شاركت منظمات أصحاب العمل في لبنان والأردن في معالجة مشاكل اللاجئين، التي تسبب بها النزاع في الجمهورية العربية السورية. ويمكن أن تؤدي الأزمات والكوارث إلى إعادة تنظيم تمثيل قطاع الأعمال. وفي هايتي مثلاً، عقب حدوث الزلزال، أنشأ أصحاب العمل "منتدىً اقتصادياً للقطاع الخاص" قاموا من خلاله بتنسيق إجراءات تمثيلهم ومقترحاتهم إزاء الحكومة والمؤسسات الدولية. وفي هذا السياق، بدأ أصحاب العمل في هايتي حملة لاستحداث ٣٠٠ ٠٠٠ وظيفة جديدة في قطاع النسيج ضمن فترة ثمانية أعوام.

٧٩. كما عملت منظمة العمل الدولية مع منظمات أصحاب العمل في ظروف صعبة جداً في أفغانستان، من بين بلدان أخرى. وتتمتع هذه المنظمات بهيكلية تنظيمية أقوى وتميل إلى الحصول على المزيد من الأموال المخصصة للتنمية مقارنة بمنظمات العمال. وهي تؤدي دوراً رئيسياً في دعم تنمية القطاع الخاص، وهو بالطبع أحد الطرائق الرئيسية للمساهمة في استحداث الوظائف والاستقرار في البلدان المتضررة من النزاعات والكوارث. ولأصحاب العمل دورٌ مهم يضطلعون به في تطوير اقتصاد هذه الدول، لاسيما من خلال توفير خدمات المشورة التقنية إلى أعضائهم والمشاركة في إضفاء السمة المنظمة على الاقتصاد غير المنظم وتوفير المعلومات بشأن تشريعات العمل والحقوق والواجبات ودعم التنمية الاقتصادية المحلية وتطوير المنشآت المتوسطة والصغيرة.

٨٠. وفي حالات الأزمات، يكتسي دور منظمات العمال الأهمية نفسها، بالرغم من أنّه يتخذ عموماً شكلاً مختلفاً. وفي العديد من البلدان المتضررة من الأزمات، لاسيما في حالات النزاع، قد تكون نقابات العمال المؤسسة الوطنية الوحيدة، إلى جانب القوات المسلحة، القادرة على البقاء لاسيما بعد النزاعات الطويلة. وفي مثل هذه الحالات، تكون مشاركتها ضرورية في الحوار الاجتماعي للمساهمة في المداولات الوطنية بشأن الانتعاش ولضمان عدم التغافل عن احتياجات الأشخاص العاملين في سياق الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي. وفي حالات بعينها، توفر النقابات إغاثة فورية. وفي هذا الصدد، يمكن أن نذكر الجهود التي يبذلها اتحاد النقابات اليابانية رداً على الزلزال الكبير في شرق اليابان. وفي آذار/ مارس ٢٠١١، أنشأ اتحاد النقابات اليابانية الفريق الخاص للإغاثة من الكوارث التابع له، وخلال الأشهر الستة اللاحقة اضطلع بعمليات دعم شملت جمع التبرعات للإغاثة من الكوارث وإطلاق نداءات ضمن الاتحاد لتقديم مواد الإغاثة ونشر المتطوعين (حوالي ٣٥ ٠٠٠ شخص خلال فترة ستة أشهر).[٧] وفي حالة شبيهة، عقب الزلزال الذي ضرب هايتي، قام الاتحاد العام لنقابات العمال بدعم وتعزيز المساعدة الفورية التي قدمتها فروعه في الجمهورية الدومينيكية. وكما جاء في بيان الاتحاد العام لنقابات العمال:

> منذ الساعات الأولى التي تلت الزلزال، أرسلت المنظمات الدومينيكية المواد الغذائية والمياه والأدوية إلى بورتو برنس. وجاء الدعم الذي قدمه مباشرة الاتحاد العام لنقابات العمال ليضاف إلى التبرعات التي تمكنت المنظمات واتحاداتها المهنية من جمعها.
>
> ...
>
> واستقبل النقابيون من هايتي وفد الاتحاد العام عند الحدود وقدموا له المساعدة، قبل أن يستكمل الوفد طريقه باتجاه بورتو برنس. وتبع هذه الحافلة حافلة أخرى، تضم عاملين في المجال الطبي ومتطوعين.[٨]

٨١. ومن بين التحديات الرئيسية التي تواجهها نقابات العمال في هذه الحالات أنها غالباً ما تعاني من مواطن قصور تنظيمية وهيكلية. وقد بيّنت تدخلات منظمة العمل الدولية في أفغانستان أنّ نقابات العمال تحتاج وتسعى إلى بناء القدرات وتعزيزها في فهم دورها بشكل أفضل وتعزيز الآليات الديمقراطية، إلى جانب آليات الإدارة والتنظيم. وفي أفغانستان، شاركت منظمات العمال في حوار ثلاثي بشأن إصلاح قانون العمل وفي استحداث آليات فض النزاعات وإنشائها وفي إعداد قائمة من القطاعات الخطرة. كما شاركت في تحديد عمل الأطفال في أفران الآجرّ وساعدت على تنظيم زيارات ميدانية إلى المواقع.

٨٢. وأظهرت التجربة مؤخراً في غينيا أنّ نقابات العمال يمكنها أن تقوم بمساهمة إيجابية في الوقاية من النزاعات المسلحة العنيفة وحلها، لأنها تتفهم السياق المحلي. وقد لعبت النقابات في غينيا دوراً رئيسياً بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٨ خلال فترة شهدت فيها البلاد إضرابات واحتجاجات أدت إلى مقتل العشرات. وكانت هذه الاحتجاجات والإضرابات نتيجة تدني القدرة الشرائية وعدم احترام سيادة القانون والديمقراطية. وفي هذه الحالة، كانت مساهمة النقابات تكمن في تشخيص الوضع من خلال تقييم الثغرات في التدريب والمهارات، لضمان أن تراعي الحلول المقترحة للوقاية من الأزمات، الأسباب الرئيسية وراء الأزمة. ومن ثم، طلب الاتحاد الوطني للعمال في غينيا المساعدة من منظمة العمل الدولية لتدريب القادة النقابيين الوطنيين في البلدان التي تعاني من حالات النزاعات أو في البلدان المجاورة لها، ما أفضى إلى صياغة دليل تدريبي لنقابات العمال.

هاء - قانون العمل وإدارة العمل وإدارات الاستخدام ومعلومات سوق العمل

٨٣. غالباً ما يكون نظام قانون العمل وإدارة العمل من بين ضحايا حالات الأزمات، ولكن من دون هذا الدعم القانوني والإداري، من غير الممكن توليد العمالة في ظروف لائقة أو استبقاؤها. لذا، فإنّ استعادة سيادة القانون وضمان حماية العمال وأصحاب العمل على حد سواء، من الأولويات الأكثر إلحاحاً.

٨٤. وفي إطار الانتعاش من الأزمة، يتمثل أحد الإجراءات الضرورية في ضمان وجود تشريع عمل قيد النفاذ وتطبيقه، بغية تعزيز الحق في عمل لائق. ويسمح ذلك لأصحاب العمل ممارسة أنشطتهم في مناخ منظم، يكونون فيه على دراية بحقوقهم وواجباتهم. وهناك حالات يكون فيها أثر القانون معلقاً بسبب حالات الطوارئ، ومن الممكن أن يشمل ذلك قانون العمل على نحو لا لزوم له. وفي عدد من البلدان، قد تقدم عملية الانتعاش

[٧] Japanese International Labour Foundation, at http://www.jilaf.or.jp/eng/mbn/2012/093.html.

[٨] انظر الاتحاد العام لنقابات العمال على العنوان التالي: http://www.ituc-csi.org/haiti-trade-union-assistance.

فرصة لاستعراض وتحديث قانون العمل الموجود، بشكل يستجيب أكثر مع وضع جديد وآخذ في التحول. بالإضافة إلى ذلك، إنّ عدم إنفاذ قانون العمل قد يسمح لأولئك الذين يستفيدون من نزاع أو كارثة ما أن يمارسوا أنشطتهم دون عقاب، لاسيما في قضايا من قبيل العمل الجبري وعمل الأطفال والاتجار بالأطفال أو العمال - وهي أمور كثيراً ما تحصل في هذه الحالات ويمكن أن يكون لها تأثيرات طويلة الأجل على كيفية امتثال البلدان للمبادئ الأساسية.

٨٥. وإدارة العمل، بما فيها تفتيش العمل، ضعيفة أصلاً في بلدان كثيرة متأثرة بالنزاعات أو الكوارث. وغالباً ما تحتاج جهود الإغاثة والانتعاش إلى استعراض الترتيبات القائمة والسابقة وضمان أنّ التدابير الضرورية مطبقة حتى عندما لا تشدد جلّ الجهود الوطنية والمساعدة الدولية على إدارة العمل باعتبارها من الأولويات. ويتفاقم هذا الوضع لأنه غالباً ما يتم التغافل عن مصالح العمال في الحالات الطارئة.

٨٦. وهناك حاجة ضرورية لنظام صارم لإدارة العمل، لاسيما في أوقات الأزمات، للتوفيق بين الباحثين عن عمل والباحثين عن عمال وتقديم إعانات الضمان الاجتماعي وجمع المعلومات الضرورية لسير عالم العمل. وعلى سبيل المثال، في أعقاب اتفاق السلام الشامل، دعمت منظمة العمل الدولية منذ عام ٢٠٠٧ وزارة العمل في جنوب السودان قبل استقلاله، من خلال مشروع يهدف إلى تحسين فعالية مؤسسات ونُظم الخدمة العامة (بما في ذلك نُظم الاتصالات والمعلومات) والموظفين. وقد سهّل المشروع مراجعة قانون العمل في السودان من خلال مجموعة من مشاورات أصحاب المصلحة ضمت وزارة العمل ونقابة العمال وغرفة التجارة، إلى جانب منظمات من المجتمع المدني ومنظمات عقائدية. وفي نيبال، في نهاية عقد شهد تمرداً مسلحاً واضطراباً سياسياً كبيراً، ساعدت منظمة العمل الدولية ممثلي أصحاب العمل والعمال على تحسين بيئة العلاقات الصناعية التي كانت قد عانت من ضغوط شديدة خلال النزاع المسلح المطول. وكان النزاع قد ألحق أضراراً كبيرة بقطاع الأعمال والقطاع الصناعي وأبطأ بالتالي وتيرة النمو الاقتصادي بشكل كبير. غير أنّ ممثلي أصحاب العمل والعمال شاركوا بنشاط في الحوار الاجتماعي لإصلاح قانون العمل. وبناءً على طلب حكومة نيبال والشركاء الاجتماعيين، استهلت منظمة العمل الدولية دعمها التقني للإدارة السديدة لسوق العمل في نيبال حوالي عام ٢٠٠٣، عندما كانت البلاد فريسة الحرب. وفي تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٤، أظهرت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في نيبال ثباتاً لا نقاش فيه، واتفقت على مشروع صياغة لقانون عمل جديد يعرَض على البرلمان. ويحدو أصحاب المصلحة الأمل أن يتمكن تشريع العمل الجديد، حالما يصبح نافذاً، من استحداث الظروف الضرورية لزيادة الاستثمارات والنمو الاقتصادي، وضمان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

٨٧. تشكل إدارة العمل مصدراً أساسياً للمعلومات، في مجالات اختصاصها، لصالح الحكومة وأصحاب العمل والعمال؛ وهي وسيط نشط في الوقاية من نزاعات العمل وحلها. كما توفر حلولاً فعالة للاستجابة لاحتياجات مستخدميها المتطورة، وقامت بلدان عديدة بإعادة التأكيد على قيمتها. كما ينادي أصحاب العمل والعمال عموماً بموارد أفضل لوزارات العمل وهيئات التفتيش، لتعزيز الإنصاف وتوفير ظروف متساوية وجعل العمل اللائق واقعاً ملموساً. وكما أشار إليه مؤتمر العمل الدولي في المناقشة بشأن إدارة العمل عام ٢٠١١، فإنّ وظائف إدارة العمل تشمل حماية العمل عموماً والعمالة والعلاقات الصناعية والخدمات الواجب تقديمها إلى الشركاء الاجتماعيين. كما تشمل مجالات من قبيل السلامة والصحة المهنيتين والضمان الاجتماعي وطرائق تحديد المستويات الدنيا للأجور وتنمية الموارد البشرية. وينبغي إرساء هذه النُظم مع مراعاة اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥٠ وتوصية إدارة العمل، ١٩٧٨ (رقم ١٥٨).

٨٨. ويشكل تفتيش العمل عنصراً حيوياً لإدارة العمل، وتديره الاتفاقيتان رقم ٨١ ورقم ١٢٩ لمنظمة العمل الدولية. وعند إنفاذ القوانين، يمكن أن يسهّل هذا الفرع المتخصص من الحكومة إنفاذ القانون، وأن يقدم المساعدة إلى المنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تحتاج إلى مشورة بشأن كيفية إطلاق أنشطتها وإدارتها على نحو منتج وفي الوقت نفسه احترام القانون.

٨٩. وتستدعي إدارات الاستخدام التي تشملها الاتفاقية رقم ٨٨ وتوصية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٣)، عناية خاصة خلال فترة الانتعاش من الأزمات. وغالباً ما تتمثل أولى الإجراءات الواجب اتخاذها، في إطار الإغاثة، في إرساء إدارات توظيف للطوارئ تسمح للسكان المحليين الاستفادة من فرص العمل التي يستحدثها الاستثمار في الانتعاش. وعندما تلتمس الحكومات ووكالات الإغاثة حلولاً سريعة للاستجابة لأولويات المساعدة، قد تلجأ إلى عمال أجانب من غير المحليين، تاركة بذلك السكان الأكثر تضرراً من الأزمة من دون وسائل تسمح لهم الحصول على ما قد يكون مصدراً متيناً وقوياً لوظائف الانتعاش. ولا بد أيضاً من إعادة إنشاء وتعزيز إدارات الاستخدام العادية، لاسيما لأنّ الاقتصادات غالباً ما تتحول بفعل آثار الأزمات، وتظهر احتياجات وإمكانيات جديدة. وينبغي إيلاء الاهتمام للاتساق بين إدارات الاستخدام العامة والخاصة، لاسيما فيما يتعلق بتوظيف اللاجئين والمهاجرين، وبالتالي لا بد من إيلاء الاهتمام إلى تنظيم وكالات الاستخدام الخاصة،

مع مراعاة اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) وتوصية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨٨).

٩٠. ومن دون وجود نظام فعال لجمع معلومات سوق العمل ومقارنتها، لا يمكن للحكومات أن تتخذ قرارات مستنيرة بشأن كيفية وحيثية تخصيص الموارد والجهود في إطار عملية الانتعاش.

واو - الحقوق والمساواة وعدم التمييز

٩١. يشكل دور حقوق الإنسان واحترام معايير العمل الدولية جزءاً حيوياً من نشاط منظمة العمل الدولية في الاستعداد للأزمات ومواجهتها. وفي حالات الأزمات، تصبح حقوق الإنسان هشة بشدة ويمكن أن يتراوح فقدان الحماية بين المفاهيم الأساسية للمساواة واحترام حقوق العمال وأصحاب العمل في التنظيم والمفاوضة وبين العمل الجبري والإلزامي وعمل الأطفال. وتتباين الحقوق الأشد هشاشة وفقاً لنوع الأزمة ومدتها، وينبغي لاستجابات مواجهة الأزمة أن تشمل على الدوام عاملاً مهماً يتمثل في ضمان احترام الحقوق واستعادتها، حسب مقتضى الحال. وفي حين تجري مناقشة مختلف فئات الحقوق على نحو منفصل فيما يلي، ينبغي ألا يغرب عن البال أنّ الحقوق يعزز بعضها بعضاً وتتسق فيما بينها وينبغي أن تراعى في مجملها.

٩٢. وفي أوقات الأزمات، يتمثل الشاغل الرئيسي في ضمان المساواة في المعاملة وإيلاء اهتمام خاص لشرائح السكان التي جعلتها الأزمة مستضعفة بشكل خاص.

٩٣. *المساواة بين الجنسين والأزمة*.[٩] كما جاء في سياسة الأمم المتحدة:

> يؤثر النزاع والعنف في النساء والرجال على حد سواء، ولكنهما يؤثران فيهم بشكل مختلف. والتغيرات الاجتماعية التي تسببت بها الحرب - بما في ذلك النزوح - تؤدي إلى اضطراب الأدوار المعتادة الخاصة بكل جنس ويمكنها أن تؤثر بشكل عميق في استراتيجيات سبل عيش النساء والرجال غداة الأزمة. ويمكن أن يعني النزاع المسلح أنّ قدرة الفرد على كسب عيشه معرضة للخطر، ويمكن أن يفضي أيضاً إلى إرغام الناس على اكتساب مهارات جديدة. وتبيّن الشواهد من الميدان أنه، في حين يتيح النزاع للنساء إمكانية أن يشغلن أعمالاً كانت تقتصر حصرياً على الرجال، يظهر الرجال عادة مرونة أقل عند انتهاء النزاع لقبول عمل تضطلع به النساء عادة.[١٠]

٩٤. ويشكل الوضع الخاص للنساء، وقت الأزمات، جزءاً من التشديد الذي تضعه منظمة العمل الدولية - وفي واقع الأمر النظام الدولي عموماً - على عودة الأوضاع الوطنية إلى نمطها الاعتيادي وتعزيز التنمية المستقبلية المحسنة. وتواجه النساء معوقات متعددة خلال الأزمات. وتقسيم العمل بحسب الجنس في الأسر وفي الاقتصاد يعني أنّه، في حالات الأزمات على وجه الخصوص، تكون الكثير من النساء أقل قدرة على التحقق من الموارد والإجراءات ذات الصلة لمواجهة الأزمات. وعند حدوث الكوارث، تكون النساء اللواتي لا يملكن حقوق ملكية للأرض أو يزرعن قطعة أرض صغيرة، الأكثر استضعافاً ويمكن إرغامهنّ على المغادرة بشكل نهائي. وبما أنّ الرجال هم الذين يتفاوضون عموماً على ترتيبات الأرض والعمل، تفقد النساء هذين العنصرين في العديد من المجتمعات، في حال عدم وجود رجل يمثلهنّ. وعند حدوث أي أزمة، تتدهور ظروف عمل النساء. ويزيد عبء العمل عليهنّ بشكل كبير بسبب تضرر البنية التحتية والمسكن وأماكن العمل؛ الحاجة إلى تعويض دخل الأسرة المتدني والخدمات الاجتماعية؛ الرعاية التي يوفرنها للأطفال الأيتام والمسنين والمعوقين. ويحد ذلك أيضاً من حراكهنّ ومن الوقت المخصص لهنّ لتوليد الدخل. والأنماط الديمغرافية وهيكلية الأسر المعيشية تتغير، لاسيما عقب النزاعات، وغالباً ما تصبح النساء مصدر التمويل والرعاية الوحيد في الأسرة. وفي الكثير من البلدان، لطالما كانت الأسر المعيشية التي ترأسها امرأة محط اهتمام الكثير من أنشطة الانتعاش على المستوى الوطني.[١١] وفي أوقات الأزمات، يتراجع التعليم خاصة بالنسبة إلى الفتيات بسبب شدة تقلّص ميزانية الأسرة وتزايد المهام المطلوبة منهنّ، بالإضافة إلى تناقص الفرص أمام النساء جراء تراجع مشاركتهنّ في الحياة السياسية وعودة السلوكيات الذكورية التقليدية.

---

[٩] انظر:
T. Tutnjevic: *Gender in Crisis Response: A Guide to the Gender–Poverty–Employment Link* (Geneva, ILO, 2003).

[١٠] UN Policy, op. cit., Annex 2, p. 43.

[١١] تجدر الإشارة إلى أنّ الكثير من المشاكل تقع على عاتق الأسر التي يرأسها الرجال، بعد أزمة بعينها، ولكنها تميل إلى أن تكون مختلفة.

٩٥. وتقع النساء كذلك فريسة العنف بشكل خاص، بسبب تدهور القانون والنظام العام الذي يرافق الأزمة، ويتم اللجوء إلى الاغتصاب الجماعي وعمليات الخطف كسلاح حربي. وتأتي المشقات المرتبطة بالأزمات لتضاف إلى المساوئ الموجودة أصلاً وتفاقمها.

٩٦. ويمكن أن تستمر الأزمات لسنوات طوال ريثما تلقى حلاً لها، مما يزيد من تدهور وضع المرأة. وعلى سبيل المثال، تعاني النساء في الأرض الفلسطينية المحتلة من مستويات عالية من الفقر والبطالة، واللاجئات على وجه الخصوص، هنّ الأكثر عرضة من بينهنّ. وجرى تنفيذ برنامج مشترك [١٢] بين ست وكالات للأمم المتحدة، بما فيها منظمة العمل الدولية، بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٣ مع شركاء من المجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات الحكومية، اعتمد نهجاً قائماً على الحقوق وركز على ثلاثة مستويات استراتيجية هي: على المستوى الشعبي والمستوى المركزي الفرعي وعلى مستوى الحكومة المركزية. وعزز المشروع تمكين المرأة الفلسطينية اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً وسعى إلى الحد من العنف القائم على نوع الجنس، من خلال تشجيع مشاركة المرأة في العمل السياسي وزيادة الفرص أمامها للحصول على عمل لائق ومنتج وتحسين حصولها على الحماية ووصولها إلى العدالة. وشملت النتائج إنشاء آليات حكومية لتمكين المرأة وتعزيز الأنشطة المدرة للدخل لها وتدريب القضاة والمحامين والموظفين الحكوميين على حماية حقوقها وتعزيزها. وبالرغم من هذه الجهود، بلغ معدل مشاركة المرأة في سوق العمل في الضفة الغربية وغزة، نسبة ١٧,٣ في المائة عام ٢٠١٣، وهي نسبة أدنى بكثير من المعدل المتوسط في البلدان العربية وإحدى أدنى النسب في العالم.[١٣]

٩٧. وتشكل المرأة أيضاً محركات الانتعاش. وتظهر قدرة على الصمود والابتكار في الظروف الصعبة، واعتماد على النفس وإرادة للاضطلاع بالعمل المجتمعي الاستباقي. وتشكل عادة شبكة السلامة الأخيرة في المجتمع. وقد تكون الأزمات فرصة لتذليل العقبات الجنسانية طوال عملية الانتعاش. وغالباً ما تتغير الأدوار الجنسانية غير المتساوية خلال الأزمات، مع ابتعاد النساء والرجال عن الأدوار المنوطة بهم اجتماعياً في إطار استراتيجيات التكيف. ومن شأن اضطلاع المرأة بمهام "ذكورية" في العادة وخلق منشآت صغيرة والمشاركة في مناقشات إعادة البناء واكتساب المزيد من المعارف خلال نزوحها، أن يمكنها من حيث الاستقلالية الاقتصادية والقدرة على ممارسة دورها كمعيل للأسرة واتخاذ القرارات وتأكيد موقعها الاجتماعي. وينبغي دعم التغيرات الإيجابية في الأدوار الجنسانية، لا بل تستحق ذلك، من خلال تقديم مساعدة حقيقية على الانتعاش. وينبغي ألا يعزز التدريب المقدم إلى النساء الوظائف التقليدية - مثل الخياطة والطهي وغير ذلك - بل ينبغي بدلاً من ذلك أن يعكس الفرص المتاحة في سوق العمل الناشئة وأن يستند إلى التغييرات التي طرأت. وفي أوقات الأزمات، ينبغي أن يستهدف الدعم أيضاً المرأة العاملة في المنزل أو في الاقتصاد غير المنظم، التي غالباً ما تكون غير مرئية. ووجود المرأة ضروري في مفاوضات السلام وفي تخطيط وتنفيذ إعادة البناء وفي غير ذلك من عمليات الانتعاش وهيكليات اتخاذ القرارات والحكومات الانتقالية. ويساعد ذلك على تطوير اقتصاد وسوق عمل وبيئة اجتماعية وقانونية مؤاتية للمرأة. وينبغي للانتعاش الأطول أجلاً أن يستفيد من تلك التغييرات وأن يتجنب العودة إلى نماذج ما قبل الأزمة أو نماذج أسوأ، بشكل يسمح بتطور النساء والرجال على حد سواء، ويحد من استضعافهم في وجه الأزمات.

٩٨. وثمة حاجة إلى صد التداعيات السلبية للأدوار الجنسانية الجديدة. وفي بعض الحالات، كان من شأن اضطلاع النساء بأنشطة زراعية كانت خاضعة لهيمنة الرجال في السابق، أن زاد من حالات العنف المنزلي والطلاق عند عودة أزواجهنّ من الحرب. وفي حالات أخرى، هناك أمثلة عن رجال التحقوا بالقوات المسلحة وعادوا إلى ديارهم، بعد انتهاء النزاع، ورغبوا في استئناف عملهم السابق، وهذا يعني أنّ النساء عرضة لأن تُنزع منهنّ المسؤوليات الجديدة التي اكتسبنها.

٩٩. *الإعاقات*. بعد انتهاء النزاعات، يتمثل أحد التحديات الرئيسية للإدماج الكامل، على وجه التحديد، في إعادة تدريب الأشخاص المصابين والذين أصبحوا بالتالي معوقين جزئياً. واضطلعت منظمة العمل الدولية بمشاريع في هذا المجال، بالتركيز على وجه الخصوص على قدامى المحاربين المعوقين في عدد من البلدان والأقاليم، بما في ذلك أفغانستان وأنغولا والبوسنة والهرسك وكمبوديا وإثيوبيا وموزامبيق وناميبيا والأرض الفلسطينية المحتلة وزمبابوي. وقامت البرامج المنفذة في هذه البلدان بمساعدة الحكومات والوكالات والمنظمات المحلية غير الحكومية ومنظمات الأشخاص المعوقين، على توفير التدريب المهني على المهارات، لاسيما ضمن

[١٢] يرد وصف مفصل على العنوان التالي:
http://www.mdgfund.org/program/genderequalitysocialpoliticalandeconomicopt.

[١٣] انظر الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على الموقع التالي:
http://pcbs.gov.ps/site/lang__en/881/default.aspx#Labour.

مراكز التدريب المهني التقليدية، وإنما أيضاً في مراكز إعادة التأهيل المتخصصة. وفي بعض الحالات، تترافق البرامج مع أنشطة المشورة وإعادة التأهيل، التي تكتسي أهمية خاصة بالنسبة للأشخاص الذين يعانون من إعاقات بالغة أو صدمات نفسية حادة. وحيثما كان ذلك ممكناً، تنتهز المشاريع الفرصة في إعادة بناء البنية التحتية لتوفير وظائف مكيفة مع الأشخاص المعوقين، وتشجع اعتماد تدابير ترمي إلى جعل الهيكليات المادية أكثر إتاحة للأشخاص المعوقين وتزويدهم بأفضل فرص النفاذ إلى سوق العمل لتعزيز الاعتماد على أنفسهم واحترام الذات والقدرة على توليد الدخل. وفي بعض الحالات، دأبت منظمة العمل الدولية على وضع وشراء أطراف صناعية لتمكين الأشخاص من استئناف العمل ومساعدتهم على إعادة التدريب لاستخدام هذه الأطراف على أفضل وجه. وينطوي ذلك أيضاً على العمل مع أصحاب العمل لضمان عدم تعرض هؤلاء العمال للتمييز سواء خلال عملية التعيين أو في ظروف عملهم.[١٤]

١٠٠. بالإضافة إلى ذلك، يتأثر الأشخاص المستضعفون أصلاً قبل الأزمات، من قبيل الأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز والمعوقين والأشخاص الذين يعانون من أمراض مزمنة، تأثراً كبيراً عند حدوث أزمة ما، فاحتياجاتهم الطبية الخاصة غير مؤمنة مما يزيد من هشاشة وضعهم. وفي العديد من الحالات، تواجه أسرهم ومجتمعاتهم المحلية مشكلة انعدام الأمن الغذائي وتصبح غير قادرة على تلبية الاحتياجات الأساسية لأسرهم.

١٠١. وتشمل المعايير الأساسية لمنظمة العمل الدولية المعنية بالعمال ذوي الإعاقة، اتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٥٩) وتوصية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٦٨)، تكملهما اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص المعوقين.

١٠٢. *الأقليات والشعوب الأصلية والقبلية*. من المهم أن تشمل التدابير الرامية إلى الوقاية من الأزمات ومواجهتها كافة شرائح سكان البلد. غير أنّه غالباً ما تستثنى الأقليات والشعوب الأصلية والقبلية من عمليات التخطيط والاستعداد لمواجهة الأزمات، وغالباً ما تعاني من أسوأ تداعيات الأزمات الناجمة عن النزاعات والكوارث.

١٠٣. وقد يكون التمييز والاستبعاد الناجم عنه أحد الأسباب الرئيسية للاضطرابات الاجتماعية التي تفضي إلى نزاع داخلي، وبالتالي تكون البرامج الأوسع نطاقاً المتوخى منها أن تتجاوز هذه الأوضاع، مهمة بالنسبة إلى الوقاية وإعادة الإدماج. ويشكل ذلك جزءاً لا يتجزأ من برامج منظمة العمل الدولية بشأن القضاء على التمييز، التي تنطبق بشكل خاص على سكان الأرياف والسكان العاملين في الزراعة وسكان المناطق المعزولة، الذين غالباً ما لا يكونون مدمجين إدماجاً كاملاً في شبكات التعليم والتدريب الوطنية وفي الإشراف على معايير العمل. والبرامج الخاصة لمنظمة العمل الدولية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية، المضطلع بها بالتعاون مع هيئات كثيرة أخرى من منظومة الأمم المتحدة، مكرسة أيضاً لهذه المواضيع.

١٠٤. وقد يحدث أن تجد الشعوب الأصلية والقبلية نفسها ضالعة في نزاعات محصورة بشكل أكبر بسبب عمليات توغل أشخاص غير أصليين في أراضيها التقليدية، من قبيل الحروب المرتبطة بالاتجار بالمخدرات أو العصابات، أو قد تتأثر بالمشاريع الإنمائية. ومن بين العديد من الأمثلة، هناك ملاحظة وردت في تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات لعام ٢٠١٣، بشأن كولومبيا فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية رقم ١٦٩، تشير إلى الإجراءات الإيجابية التي اتخذتها الحكومة لمواجهة مثل هذا الوضع:

> تلحظ اللجنة إلى أنه تم تحديد آلية خاصة لحماية الحقوق الإقليمية للمجموعات الإثنية، التي انتُهكت من خلال العنف و/أو التأثير السلبي لبناء و/أو تنفيذ كبرى المشاريع الاقتصادية التي تشمل الزراعات الأحادية وصناعة المناجم والسياحة والعمل في الموانئ. بالإضافة إلى ذلك، وبناءً على التوجيهات الصادرة عن المحكمة الدستورية في الأمر رقم ٠٠٤ من كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٩، وضعت وزارة الداخلية أيضاً خارطة طريق لصياغة خطة حمائية إثنية.

١٠٥. وجاء في تقرير نشرته مؤخراً اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والكاريبي،[١٥] ما يلي:

---

[١٤] فيما يتعلق بالإعاقات، انظر:

ILO: *The informal economy and decent work: A policy resource guide supporting transitions to formality,* Chapter 6.3 "Disability: Inclusive approaches for productive work" (Geneva, 2013), and ILO: *Empowering people with disabilities for rural development* (2011).

[١٥] انظر:

ECLAC: *Guaranteeing indigenous people's rights in Latin America: Progress in the past decade and remaining challenges*, Executive summary, 2014, p. 48.

ما فتئت النزاعات المحلية المرتبطة بمراقبة واستخدام الإقليم والموارد الطبيعية تنتشر في كافة أقاليم العالم، بما فيها بلدان أمريكا اللاتينية. ويمكن أن يكون نشوب النزاعات دليلاً على عدم الاعتراف بالحقوق الإقليمية للشعوب الأصلية وعلى استمرار الثغرات في تطبيقها. ... ولا تزال هناك حواجز كثيرة تحول دون تمتع الشعوب الأصلية بحقوقها على اكمل وجه، لاسيما القيود المفروضة على ممارسة الحقوق المرتبطة بالأراضي والموارد التقليدية، وارتكاب أعمال عنف وتشريد قسري ناجمة عن مشاريع اقتصادية واسعة النطاق والقضاء على المنظمات الأصلية والأشكال التقليدية للحكومة.

وقد شهدت كافة بلدان أمريكا اللاتينية، خلال السنوات القليلة الماضية، تصاعد النزاعات المرتبطة بالإشراف على الإقليم والموارد الطبيعية واستخدامها. وكان لتوسع القطاع الأولي وقطاع الصادرات في المنطقة انعكاسات بيئية حادة، كما تضمن إعادة تصنيف للحيزات وأضر بحقوق الشعوب الأصلية ومصالحها وأقاليمها ومواردها. والمنازعات المرتبطة بمراقبة الأقاليم والموارد الطبيعية تندرج بسهولة ضمن النزاع العنيف، ولكن يمكن أن تتفاقم في سياقات الاستبعاد السياسي والتمييز الاجتماعي والتهميش الاقتصادي.

١٠٦. ويشكل انعدام المساواة والتمييز في الحصول على المياه والصرف الصحي عنصراً يزعزع الاستقرار، باعتبار أنّ حقوق الإنسان في الحصول على المياه والصرف الصحي غالباً ما تتنازع مع الوضع الراهن القانوني والسياسي. ويسري الأمر نفسه على المزايا المحتملة الناجمة عن هذه الحقوق، من قبيل الحق في العمل وفي التعليم، من بين حقوق أخرى. وفي هذه الحالة، قد يتعارض الوضع الراهن مع التزامات الدولة ويخالف حقوق الإنسان هذه. وتقدم منظمة العمل الدولية المساعدة من أجل إيجاد الحلول، غالباً في إطار تطبيق الاتفاقية رقم ١٦٩؛ زيادة المشاورات التي تضم هذه الشعوب في مفاوضات السلام؛ تدريب قادة الشعوب الأصلية والإدارات الوطنية على كيفية العمل سوياً؛ الاضطلاع بأنشطة من قبيل تسجيل الأراضي للقضاء على المصادر التي قد تفضي إلى نزاع في المستقبل.

١٠٧. ويتناول أحد الأمثلة غواتيمالا. ففي عام ١٩٩٦، وافقت الأمم المتحدة على رعاية مفاوضات السلام بين الأطراف المتنازعة، شريطة أن يمتثل أي اتفاق سلام نهائي لمعايير حقوق الإنسان المتفق عليها دولياً. وتمثلت إحدى أولى أولويات عملية السلام في التوصل إلى اتفاق بشأن هوية وحقوق الشعوب الأصلية في غواتيمالا. وأصبحت اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ أداة قانونية حاسمة في المفاوضات، على وجه التحديد بفضل اشتراطها استشارة الشعوب الأصلية والقبلية بشأن عملية وضع السياسات والبرامج المتعلقة بحياتها وبتنظيم مجتمعاتها المحلية، ومشاركتها فيها.

١٠٨. *الأطفال*. تشير المعلومات المتاحة إلى أنّ أعداداً هائلة من الأطفال يعانون من الأزمات. وهناك ما مجموعه مليار طفل يعيشون في مناطق متضررة من الأزمات و٧ ملايين طفل لاجئ. ويقدر أنّ ما بين ١١,٢ و١٣,٧ مليون طفل نزحوا داخل بلدانهم، على مستوى العالم. وفي عام ٢٠١٣، لم يلتحق ٢٨,٥ مليون طفل بالمدرسة الابتدائية في المناطق المتضررة من النزاعات.[١٦]

١٠٩. وتوفر الأزمات بيئة مؤاتية وأرضية خصبة لعمل الأطفال، لاسيما أسوأ أشكاله، بسبب فقدان سبل كسب العيش وعدم الحصول على التعليم والتشريد والانفصال عن الأسرة وغير ذلك من الأسباب. كما يمكن للأزمات أن تتسبب في ظهور أشكال جديدة من عمل الأطفال (بما في ذلك الجنود الأطفال وعمليات التهريب في الأنفاق وجمع الحطام) وتزيد من المخاطر التي يتعرض لها أصلاً الأطفال في العمل، مثلاً عندما يصبح العمل الزراعي أكثر خطورة بسبب الألغام غير المنفجرة، وتزيد من معدل الانتشار الإجمالي لعمل الأطفال. وفي بعض الحالات، قد تفضي استجابات الإغاثة الإنسانية إلى عمل الأطفال، لاسيما إذا شارك الأطفال الأحداث الذين تجاوزوا سن العمل القانونية المطبقة عموماً، في أعمال إعادة البناء الخطرة. وقد يحدث ذلك، على وجه التحديد، إذا تجاوز الطلب الملح على العمال المعايير الوطنية والدولية المطبقة لحماية الأطفال والعمال من الأحداث- ويشكل ذلك باعثاً ينبغي مقاومته حتى ولو كان هناك تعليق مؤقت بقانون العمل.[١٧]

[١٦] انظر:
European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection: *ECHO Factsheet: Children in conflict*, 2014, at http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/ thematic/children_conflict_en.pdf.

[١٧] انظر على وجه التحديد:
The worst forms of child labour in conflict and post conflict settings, at http://www.ilo.org/ipec/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_24338/lang--en/index.htm, and *Responding to the worst forms of child labour in emergencies,* at http://cpwg.net/wp-content/uploads/sites/2/2014/12/Review_Responding_to-_WFCL_in_Emergencies_final.pdf.

١١٠. وتشكل المساعدة المقدمة إلى الأطفال المتضررين من النزاعات عنصراً أساسياً في نشاط منظمة العمل الدولية لصالح الأطفال. ويرتبط عشرات الآلاف من الفتيات والفتيان بالقوات والمجموعات المسلحة في نزاعات تدور في ما لا يقل عن ١٧ بلداً في مختلف أرجاء العالم، كمحاربين أو لتوفير أدوار داعمة غالباً ما تكون في حد ذاتها، نوعاً من العمل الجبري وتنطوي على اعتداء جنسي أو اعتداء من نوع آخر. والنزاع المسلح أحد أهم التحديات المطروحة أمام تحقيق هدف القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال بحلول عام ٢٠١٦. فاستخدام الأطفال في نزاع مسلح يشكل أسوأ أشكال عمل الأطفال وانتهاكاً لحقوق الإنسان، ولربما جريمة حرب. وتحدد اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢) التجنيد القسري أو الإجباري للأطفال لاستخدامهم في نزاعات مسلحة، من أسوأ أشكال عمل الأطفال. ويحظر البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل بشأن مشاركة الأطفال في النزاعات المسلحة، القوات والمجموعات المسلحة من أي شكل من التجنيد - طوعياً كان أم قسرياً - لأطفال دون ١٨ عاماً. ويدرج نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تجنيد الأطفال دون الخامسة عشرة من العمر أو تعبئتهم للمشاركة فعلياً في الأعمال الحربية، ضمن جرائم الحرب التي تستتبع مقاضاة الأفراد. وخلال العقد الماضي، تكثفت الجهود الرامية إلى وضع حد لتجنيد الأطفال وتحريرهم من القوات والمجموعات المسلحة، في عدد من المنظمات الدولية وخارجها. ولطالما كانت معالجة هذا الانتهاك للحقوق الأساسية الشغل الشاغل لمنظمة العمل الدولية والتزاماً عليها منذ دخول الاتفاقية رقم ١٨٢ حيّز النفاذ في عام ٢٠٠٠.

١١١. وعند تحرير قدامى الجنود الأطفال وإعادتهم إلى كنف أسرهم ومجتمعاتهم المحلية، يواجهون الكثير من التحديات من الناحية الجسدية والاجتماعية والنفسية الاجتماعية والتربوية والاقتصادية. وقد أثبتت البرامج المعتمدة لدعم إعادة إدماج الأطفال في الحياة المدنية وحظر التجنيد، جدواها في تعزيز مدى قبول المجتمع المحلي لتوفير خدمات صحية واجتماعية نفسية ودعم التعليم؛ غير أنّ هذه البرامج تواجه تحديات جمة في توفير التدريب وفرص العمل طويلة الأجل للأطفال الأكبر سناً. ويمكن ألا تكون البرامج ملائمة للاستجابة إلى حد كبير لاحتياجات الشباب، مما يحد من قدراتهم ويعزز حلقة مفرغة من الفقر والاستبعاد الاجتماعي، ويجعلهم عرضة للاستغلال والإجرام والعنف وإعادة التجنيد. وهذه الثغرة الاقتصادية في جهود الوقاية وإعادة الإدماج، هي نتيجة قلة الاهتمام والتمويل الكافيين بالإضافة إلى انعدام الدراية في تصميم التدخلات الفعالة وتنفيذها.

١١٢. ويتمثل نهج البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال الرامي إلى حظر تجنيد الأطفال المعرضين للخطر وضمان إعادة الإدماج المستدامة لأطفال اقترنوا سابقاً بالقوات والمجموعات المسلحة، في التركيز على توفير فرص العمل المستدام للأطفال في سن العمل القانونية. والمقصود من ذلك الاستفادة إلى أقصى حد من القيمة المضافة لمنظمة العمل الدولية في مجال تطوير المهارات ودعم العمالة. وبهذه الطريقة، تستكمل منظمة العمل الدولية تدخلات الوكالات الأخرى المشاركة في تحرير الأطفال وفي جوانب أخرى من إعادة إدماجهم. وقد نفذت منظمة العمل الدولية مشاريع لدعم إعادة الإدماج الاقتصادي للأطفال المحررين من القوات والمجموعات المسلحة، وحظر تجنيد الأطفال المعرضين للخطر في بوروندي وكولومبيا والكونغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية والفلبين ورواندا والصومال وسري لانكا. ومن خلال هذه المشاريع، وضعت منظمة العمل الدولية نهجاً سليماً لإعادة إدماج الأطفال اقتصادياً واختبرته ميدانياً، وجرى توثيقه على شكل إطار استراتيجي ودليل عملي.[١٨]

١١٣. ويمكن أن تقدم مرحلة الانتعاش وإعادة البناء فرصة فريدة لوضع وتعزيز النظم الوطنية الرامية إلى حظر ومواجهة عمل الأطفال. وتتمثل استراتيجية منظمة العمل الدولية في تعزيز الاستجابة الإنسانية لعمل الأطفال في حالات الطوارئ. والفريق العامل المعني بحماية الطفل هو المنتدى العالمي للتنسيق والتعاون بشأن حماية الأطفال في الحالات الإنسانية. ويضم الفريق منظمات غير حكومية ووكالات الأمم المتحدة وأكاديميين وغيرهم من الشركاء، يتقاسمون هدفاً يتمثل في توفير استجابات ممكن التنبؤ بها ومسؤولة وفعالة في مجال حماية الأطفال في حالات الطوارئ. ومنذ أن أصبحت منظمة العمل الدولية عضواً في هذا الفريق، تمكنت من إدراج مكافحة عمل الأطفال في أنشطة هذا الفريق.

١١٤. *العمل الجبري والإلزامي*. غالباً ما تفضي حالات الأزمات، ولا سيما النزاع المسلح أو قمع الأقليات والشعوب الأصلية والقبلية، إلى فرض العمل الجبري والإلزامي. وسبق وأشير إلى تفاقم الاتجار بالأطفال في

[١٨] انظر:

ILO–IPEC: *Prevention of child recruitment and reintegration of children associated with armed forces and groups. Strategic framework for addressing the economic gap*, Geneva, 2007. ITC–ILO and IPEC: *Children formerly associated with armed forces and armed groups: "How-to" guide on economic reintegration*, Turin, 2010.

مثل هذه الحالات، وإلى ضرورة حظره، غير أنّ الأشخاص البالغين معرضين أيضاً لذلك. والاهتمام الذي توليه منظمة العمل الدولية منذ وقت طويل إلى ميانمار في سياق الإشراف على الاتفاقية رقم ٢٩، يتناول ضمن جملة أمور أخرى، تجنيد السكان المدنيين لغرض توفير خدمات جنسية قسراً والعتالة وتقديم "الدعم" للقوات المسلحة. وفي يوغوسلافيا سابقاً، بين عامي ١٩٩٣ و١٩٩٦، لجأت كافة الأطراف إلى العمل الجبري، ولكن هذه الممارسة كانت أكثر انتظاماً في المناطق الشمالية للبوسنة الخاضعة لسيطرة الصرب، حيث كانت الأقليات غير الصربية الواقعة تحت سيطرة صرب البوسنة تخضع "لفريضة العمل". وكان الأشخاص الخاضعون للعمل الجبري يرسلون إلى الخط الأمامي للنزاع، وكانوا يتركون للعمل في المصانع والمناجم. وتشير ملاحظة قدمتها لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في عام ٢٠١٣ إلى ادعاءات لنقابات العمال واستنتاجات صادرة عن مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، عن الاستعباد الجنسي والعمل الجبري المفروض على العمال لاستخراج الموارد الطبيعية من المناجم، في سياق النزاعات المسلحة في إحدى البلدان الأفريقية. وفيما يخص الحالة الأخيرة، ذكرت اللجنة أنها "في حين تدرك مدى تعقيد الوضع والجهود التي تبذلها الحكومة لإعادة بناء السلام والأمن، تذكّر اللجنة بأنّ عدم احترام سيادة القانون ومناخ الإفلات من العقاب والصعوبة التي يلقاها الضحايا في الوصول إلى العدالة، تسهم جميعها في استمرار ارتكاب هذه الانتهاكات الجسيمة للاتفاقية." ويُذكر عددٌ من هذه الحالات الأخرى في أنشطة الإشراف التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة.

١١٥. وغالباً ما يُهمل *العمال المهاجرون* وأفراد أسرهم في حالات النزاعات. وفي السنوات الأخيرة، برزت حالات كثيرة من هذا النوع (وتمت معالجتها ضمن أنشطة الإشراف في منظمة العمل الدولية) مست العمال ذوي المستندات - وفي أغلب الأحيان - العمال دون مستندات الذين يمكن طردهم بفترة إخطار وجيزة، فيجدون أنفسهم في أغلب الأوقات عاجزين عن تحصيل أجورهم غير المدفوعة وإعانات الضمان الاجتماعي التي اكتسبوها، لا بل حتى تجهيزاتهم المنزلية وأدوات العمل الخاصة بهم. وللدول الحق في تحديد ما إذا كان يجوز للمهاجرين دخول أراضيها أم لا. ولكن ما إن يُسمح لهم بذلك، يحق لهم البقاء والعيش في البلد من دون تمييز مقارنة مع رعاياه. ويخضع إبطال حقوق المهاجرين في العيش والعمل في البلدان المضيفة لشروط معينة تحميها اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، إلى جانب الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، الصادرة عن الأمم المتحدة.

١١٦. ويشكل *اللاجئون والنازحون داخلياً والعائدون إلى وطنهم* عناصر مهمة في حالات النزاعات. وقد يجد الأشخاص أنفسهم مرغمين على مغادرة منازلهم واللجوء إلى دول مجاورة بصفتهم لاجئين، أو الانتقال إلى مناطق أخرى داخل بلدهم بصفتهم نازحين داخلياً، في ظل ظروف لا تسهل عليهم إيجاد عمل أو مواصلة عملهم السابق. وفي بعض الحالات، يقضون فترات طويلة في المخيمات أو يصارعون من أجل البقاء، في مناطق تندر فيها فرص العمل. بالإضافة إلى ذلك، يمكنهم أن يجدّوا للحصول على وظائف ومهن محلية في المناطق التي استقروا فيها. وقد تبرز هذه الحالات في أماكن النزاعات والكوارث على حد سواء.

١١٧. وعند وصول أعداد كبيرة من اللاجئين والنازحين داخلياً إلى منطقة بعينها، من الضروري مساعدة السكان المحليين، إذ يمكنهم أن يواجهوا فجأة منافسة أكبر على الوظائف وموارد أقل متاحة للتنمية الاقتصادية. لذلك، من المهم توفير المساعدة لهذه المجتمعات المحلية المضيفة لبناء قدرتها على الصمود، لاسيما من خلال اتخاذ تدابير ترمي إلى تعزيز فرص العمالة والتدريب لها وللسكان النازحين.

١١٨. وعند انتهاء الأزمة، من الضروري أن تتاح أمام اللاجئين والنازحين داخلياً فرصة العودة بمحض اختيارهم، إلى منازلهم أو إلى أماكن أخرى في مناطقهم أو بلدانهم المنشأ.

١١٩. ومن المهم على وجه التحديد اتخاذ تدابير للانتعاش من الأزمة، عند عودتهم، حتى لا يقعون في شراك الفقر المطول والبطالة. وينبغي إيلاء اهتمام خاص لاستحداث العمالة وإعادة إدماجهم اجتماعياً واقتصادياً. ويرجح أن يكون من الضروري ضمان وجود فرص تدريب لمساعدتهم إما على استرداد المهارات المفقودة - لاسيما في حالة النزوح المتواصل والبطالة المطولة المرافقة له - أو اكتساب مهارات جديدة عندما تتيح البيئة الاقتصادية ما بعد الأزمة فرصاً جديدة. ووفقاً للخبرة التي اكتسبتها منظمة العمل الدولية وغيرها من المنظمات في مجال تسهيل عودة السكان النازحين واللاجئين، لم يتم التركيز بما فيه الكفاية على استحداث حلول اقتصادية مستدامة، من قبيل إعادة التدريب واستحداث العمالة في سياق حالات العودة.

زاي - الوقاية والتخفيف والاستعداد

١٢٠. يستند نهج إدارة الكوارث في منظمة العمل الدولية إلى مفاهيم الوقاية والتخفيف والاستعداد [١٩] (انظر أيضاً الإطار ١).

١٢١. تشير *الوقاية* إلى التدابير المتخذة للقضاء على الأثر السلبي لكارثة ما والحد منه وتخفيفه وتحويله، للحؤول دون تحولها إلى أزمة كبرى. ومن بين التدابير الوقائية الأكثر أهمية الإنذار المبكر، وهو عبارة عن عملية متواصلة لجمع وتحليل المعلومات التي من شأنها أن تساعد كل بلد، بما في ذلك منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والجهات الأخرى في عالم العمل، على تحديد الأزمات الفعلية أو المحتملة وتحديد نوع الاستجابة وتوقيتها مسبقاً.

١٢٢. *التخفيف* هو التقليل أو الحد من الأثر السلبي للأخطار والكوارث المتعلقة بها. وبفضل تدابير التخفيف، فإنّ الأضرار والخسائر التي تتسبب بها كارثة ما تكون متدنية أو مخفضة إلى أدنى حد، كما يتقلص التوتر الاجتماعي ومعاناة السكان تقلصاً كبيراً. وتشمل إجراءات التخفيف التقنيات الهندسية والمنشآت المقاومة للأخطار، وكذلك السياسات البيئية الجديدة والتوعية العامة.

١٢٣. يشمل *الاستعداد* التخطيط لحالات الطوارئ وتخطيط إدارة المخاطر، بما في ذلك تغطية التأمين المناسبة والحلول الطارئة وتقييم التهديدات على القدرات البشرية والمادية والاقتصادية والاجتماعية، على المستويين الوطني والمحلي، والتي تتسبب بالهشاشة. ويشمل الاستعداد قدرة المؤسسات والمجتمعات والمنظمات المحلية والموارد والمعارف على تسهيل عملية الانتعاش.

١٢٤. مفهوم *إدارة المخاطر* مفهوم عام يشمل مبادئ الوقاية والتخفيف والاستعداد المرتبطة فيما بينها على نحو وثيق. وينطوي، بشكل خاص، على الاستثمارات في السياسات الملائمة ونُظم الإنذار والبنية التحتية المستدامة والأصول والخدمات المنتجة التي تسمح بحماية البلدان من الأزمات أو بالحد من آثارها، بغرض التخفيف من الوضع الهش والتعرض بشكل مستدام والحد من الأضرار والخسائر. وسيكون الانتعاش أكثر فعالية، إذا استند إلى إجراءات التخفيف السابقة أو خطط الحماية من الكوارث. ويترتب على ذلك إرساء نُظم وطنية تكون قادرة على استباق الأزمات والاستجابة لها بسرعة، وأذناً صاغية للمجتمعات المحلية بهدف تلبية الاحتياجات الناشئة خلال الأزمات.

١٢٥. ويمكن وصف *القدرة على الصمود* المعززة على أنها قدرة الأسر المعيشية والمجتمعات المحلية والنُظم على استباق الصدمات والاضطرابات والتهديدات (من قبيل الكوارث الطبيعية أو الأوبئة أو انعدام الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي أو النزاعات) ومقاومتها والتكيف معها والانتعاش منها، بشكل يسمح بدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويحد من الهشاشة. وتكتسي القدرة على الصمود أهمية خاصة بوصفها محوراً للبرامج الإنسانية والإنمائية في سياقات الصدمات المتكررة والمعقدة والدينامية. وتُبنى القدرة على الصمود قبل حدوث الأزمات وخلالها وبعدها، وتركز على القدرة على تجاوز الأزمات أكثر منها الوقاية منها.

١٢٦. وينبغي تعزيز هذه القدرات على المستوى الوطني قدر المستطاع، حتى لا تعتمد الدول فقط على المساعدة الخارجية لمواجهة الأزمات. ويتطلب تعزيز القدرة على الصمود تخطيطاً طويل الأجل وتكريس ثقافة التبادل والتعلم والاختبار واعتماد نهج أكثر تكاملاً لإدارة المخاطر ومراعاة الأجزاء الأضعف في النظام برمته. واعتماد نهج للقدرة على الصمود في عالم العمل يتطلب مشاركة جميع الجهات الفاعلة من القطاعين العام والخاص، لاسيما منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والحكومات والمجتمعات المحلية وقطاعات الأعمال والتعاونيات والجهات المسؤولة عن التنمية الاقتصادية المحلية. وتشكل التغطية الواسعة والملائمة للعمل والحماية الاجتماعية واستحداث الوظائف الجيدة وموارد الدخل واحترام الحقوق الأساسية في العمل، عناصر رئيسية لتوفير القدرة على الصمود اجتماعياً واقتصادياً في وجه المخاطر المتعددة، يمكن ضمانها فقط من خلال الاستعداد بشكل أكبر والقدرة على المواجهة والانتعاش.

[١٩] انظر مصطلحات الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث عن الحد من مخاطر الكوارث على العنوان التالي:
http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyArabic.pdf.

حاء - التعاون الدولي

١٢٧. في حين تتحمل الدول مسؤولية كبيرة في الاستعداد لمواجهة الأزمات، لاسيما في الحالات التي يمكن فيها التنبؤ بحدوث الأزمة، يضطلع التعاون الدولي بدور حاسم في مجالي الاستعداد والمواجهة، في معظم الحالات. وكان ذلك السبب الرئيسي وراء اعتماد التوصية رقم ٧١ في عام ١٩٤٤، وتزيد أهمية ذلك مع تغير البيئة في أيامنا هذه.

١٢٨. لذا، من المهم أن تتخذ الدول الأعضاء خطوات ملائمة لمساعدة بعضها البعض. ويمكن أن يحصل ذلك من خلال الترتيبات الثنائية، ولكن الترتيبات متعددة الأطراف تزداد أهمية نظراً لتواتر وحجم الحاجة إلى الاستجابة. وعليه، يمكن للدول الأعضاء أن توجه مساعدتها من خلال دعم منصات وآليات الاستجابة المنسقة التي اعتمدتها منظومة الأمم المتحدة.

١٢٩. وينبغي التشديد على دور التنسيق داخل الدول الأعضاء وفيما بينها ومع المنظمات الدولية ذات الصلة، بغية الحد من التداخلات بين حزم المساعدة التي قد تركز على أولويات البلدان المانحة أكثر منه على احتياجات البلدان التي تلتمس المساعدة. ومن المهم أن يشمل التعاون والتنسيق التبادل المنتظم للمعارف والتكنولوجيا والمعلومات بشأن كافة التدابير المتخذة للوقاية من النزاعات والكوارث ومواجهتها وبناء القدرة على الصمود في وجهها، بشكل أن تنير وتعزز معرفة الممارسات الجيدة تدابير الاستعداد والاستجابة.

١٣٠. ومن المهم أيضاً أن تقوم التوصية المراجعة بإعادة التأكيد والتشديد على تزايد الوعي بالحاجة إلى تنسيق وثيق بين الإغاثة الإنسانية والإجراءات المتعلقة بالتنمية، بما في ذلك من خلال توليد العمالة اللائقة من أجل الاستقرار والانتعاش الاقتصادي. وكما أشير إليه آنفاً، يمكن أن تركز الاستجابات الإنسانية في حالات الطوارئ على إيجاد حلول فورية وقصيرة الأجل وأن تتجاهل ضرورة واحتمال مراعاة أولويات أخرى، من قبيل ضرورة احترام حقوق الإنسان وإدراج استحداث العمالة الجيدة في الاستجابات.

الفصل ٦

ملاحظات ختامية: مراجعة التوصية رقم ٧١ [١]

١٣١. فيما يتعلق بمراجعة التوصية رقم ٧١، خلص مجلس الإدارة إلا أنه، إذا بقيت الأهداف الأساسية لهذا الصك سارية النفاذ، قد يكون من الأنسب تغيير الاتجاه من إدارة تبعات النزاعات بين الدول إلى اعتماد تدابير ترمي إلى إيجاد حلول في سياق الانتعاش من الكوارث والنزاعات. ووفقاً للأمم المتحدة وغيرها من السلطات، يمكن لحالات الأزمات أن تصبح، في السنوات القادمة، الهدف الرئيسي للجهود الإنمائية المبذولة على المستويين الوطني والدولي. وفي حين ينبغي إبقاء التشديد على توليد العمالة وإعادة إنشاء اقتصاد وطني فعال، تسود في الوقت الحالي أنواع من الأزمات ذات أسباب مختلفة وتدعو إلى إيجاد حلول مختلفة، مع التركيز على استحداث الأمن الاقتصادي والعمل اللائق، وهو ما يذكرنا بديباجة دستور منظمة العمل الدولية، التي ترد فيها جملة "لا سبيل إلى إقامة سلام عالمي ودائم إلا إذا بني على أساس من العدالة الاجتماعية".

١٣٢. بالإضافة إلى ذلك، يجدر التذكير أنه وقت اعتماد التوصية رقم ٧١، لم يكن هناك إلا منظمة واحدة حكومية دولية فيما كان ليصبح فيما بعد منظومة الأمم المتحدة؛ ولم يكن حتى متوقعاً للتدابير المعتمدة من جانب مختلف أجزاء النظام الدولي أن توجد وللترتيبات المتعلقة بالإنفاذ والدعم أن تجد مكاناً لها. لذلك من الضروري وضع الترتيبات الواجب اتخاذها في سياق الجهود المبذولة لمواجهة الأزمات، فردياً وجماعياً، في النظام الدولي. وقد يدعو ذلك في بعض الأحيان إلى اتخاذ إجراءات تتجاوز النطاق الحالي لمنظمة العمل الدولية، على أن تستمر المنظمة في تنسيق إجراءاتها وفقاً لذلك.

١٣٣. وهناك أيضاً بعض المبادئ، بما فيها التركيز على حقوق الإنسان والعمل اللائق، تشكل أساس كافة أنشطة منظمة العمل الدولية، بما في ذلك مواجهة الأزمات. وقد أدرجت هذه المبادئ في المعايير وفي إعلان عام ١٩٩٨ وإعلان عام ٢٠٠٨ وفي برنامج عمل المنظمة، وينبغي أن تتجلى هذه التوجيهات في الصك المراجع.

١٣٤. اعُتمدت التوصية رقم ٧١ في عام ١٩٤٤ عندما كان النزاع العالمي على وشك الانتهاء وفي فترة كان فيها من الممكن التخطيط للانتقال من صناعة الحرب إلى صناعة السلم، مع تسريح أعداد كبيرة جداً من الأشخاص الذين انضموا إلى القوات المسلحة. وكما يرد في ديباجة التوصية، فإنّ الهدف منها هو:

> ... تسهيل إعادة استخدام أفراد القوات المسلحة المسرحين، وعمال الانتاج الحربي المفصولين وكل الأشخاص الذين قُطع استخدامهم المعتاد نتيجة الحرب أو أعمال العدو أو مقاومة العدو أو مقاومة السلطات التي يسيطر عليها العدو، بمساعدة الأشخاص المعنيين على أن يجدوا على الفور أنسب استخدام.

١٣٥. وفي حين تبقى النهُج والمفاهيم الأساسية الكثيرة في التوصية رقم ٧١ سارية النفاذ، من شأن الصك المراجع المقترح أن يتناول النزاعات والكوارث الناجمة عن مشاكل أخرى غير النزاعات المسلحة بين الدول.

١٣٦. وعليه، يتمثل التغيير الأول المقترح في حذف أو تعديل أحكام التوصية رقم ٧١ التي تشير إلى الانتقال من نزاع عالمي بين الدول، وفي عدد من الحالات الاستعاضة عنها بالإشارة إلى أنواع مختلفة من الأزمات يمكن أن تنجم عن نزاعات داخلية أو كوارث طبيعية أو من صنع الإنسان. غير أنه لا ينبغي أن تُستبعد من الصك المراجع إمكانية أن تكون هذه الأزمات نتيجة حالة حرب بين الدول.

١٣٧. وهناك أيضاً عدد من المسائل التي ينبغي مراعاتها والتي لا تنبثق مباشرة عن التوصية رقم ٧١ والمشار إليها في الفصل السابق. وهذا الأمر ضروري للأخذ بعين الاعتبار تغير المناخ وهيكلية النظام الدولي ومختلف

[١] نظراً لضيق المساحة، لم يُدرج نص التوصية رقم ٧١ في هذا التقرير. ومن الممكن الاطلاع عليه على الموقع التالي: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312409.

الأسباب والتأثيرات للحالات المواجهة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية واعتماد معايير مختلفة من جانب منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة منذ اعتماد التوصية رقم ٧١ وإنشاء منظومة الأمم المتحدة. كما تنبثق هذه المسائل عن الخبرة الكبيرة المكتسبة من آثار الأزمات وعن عدد كبير من البرامج والممارسات الدولية التي تم وضعها بموازاة التغير الذي طرأ على طبيعة الأزمات. وقد تم وضع أطر سياسية دولية وبرامج عمل منسقة، ومن المرجح أن يتم تكييفها من جديد بعد الاعتماد المتوقع لبرنامج التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ في عام ٢٠١٥.

١٣٨. ويشكل احترام حقوق الإنسان أيضاً بعداً أساسياً من النهج الواجب اتباعه. ووقت اعتماد التوصية رقم ٧١، لم تكن منظمة العمل الدولية ترى نفسها بعد كمنظمة من منظمات حقوق الإنسان، ولم يُستهل بعد اعتماد صكوك حقوق الإنسان الأساسية من جانب منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة (باستثناء الاتفاقية رقم ٢٩ في عام ١٩٣٠).

١٣٩. وينبغي النظر بمزيد من الإمعان في إعادة توجيه وإدراج أنشطة منظمة العمل الدولية بشأن حقوق الإنسان، نظراً إلى أنّ بعض المفاهيم اعتُمدت وتطورت. على سبيل المثال، كان القسم ثامناً من التوصية رقم ٧١ المعنون "استخدام الشباب" ينص على أن يستأنف الشباب الحياة التي كانوا يعيشونها ما قبل الحرب، بما في ذلك التعليم والتدريب اللذين توقفوا عنهما. ولا تزال هذه المشاكل مواكبة للعصر تماماً، على أن تضاف إليها الشواغل المتعلقة بعمل الأطفال، بما في ذلك الاتجار بالأطفال، مع التركيز بشكل خاص على الإدماج القسري للأطفال في القوات المحاربة أثناء الحروب الأهلية، باعتبار ذلك من أسوأ أشكال عمل الأطفال المنصوص عليها في الاتفاقية رقم ١٨٢، وعلى عمل الأطفال الذي يمكن أن يظهر كاستراتيجية للبقاء على قيد الحياة في صفوف الأطفال وأسرهم في حالات الطوارئ، أو بسبب انهيار إنفاذ القانون.

١٤٠. وبالمثل، تناول القسم تاسعاً من التوصية رقم ٧١ المعنون "استخدام المرأة" بشكل أساسي المعاملة المنصفة للنساء اللواتي وجدن أنفسهنّ مرغمات على الاضطلاع بأدوار ذكورية تقليدياً في الاقتصاد، بسبب غياب أعداد كبيرة من الرجال. ولم يتطرق هذا القسم إلى الشواغل الأكثر حداثة بشأن المساواة بين الجنسين، والتي كان لها أن تناقش على نحو شامل في اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١) وفي الكثير من صكوك الأمم المتحدة (حتى ولو استبقت التوصية رقم ٧١ اعتماد اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠)).

١٤١. بالإضافة إلى ذلك، لم تتطرق التوصية رقم ٧١ إلى مفاهيم المساواة الأوسع نطاقاً، التي ينبغي إيلاؤها الاهتمام في حالات ما بعد النزاعات على وجه الخصوص، والمرتبطة بالانقسامات الإثنية والدينية، أو إلى الطرائق التي ينبغي معالجتها بها في مجالي الوقاية وإعادة الإدماج على حد سواء. وبالتالي، ينبغي الإشارة إلى استعادة ظروف الاستقرار والتنمية الاقتصادية، ولاسيما استحداث العمالة والأنشطة الأخرى المدرة للدخل، مع إيلاء اهتمام خاص إلى الأقليات الإثنية والشعوب الأصلية والقبلية والمجموعات السكانية الأخرى، التي أصبحت مستضعفة بشكل خاص بسبب حالات الهشاشة أو انعدام الاستقرار.

١٤٢. وهناك حقان من حقوق الإنسان الأساسية يردان في إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل وفي إعلان العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، لا يأتي ذكرهما إطلاقاً في التوصية رقم ٧١. يتمثل الحق الأول في ضرورة تعزيز الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، وقد نوقش هذا الموضوع بادئ ذي بدء، على نحو مستفيض، في الاتفاقية رقم ٨٧ وفي اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (رقم ٩٨)، وهما أول صكين لحقوق الإنسان اعتمدتهما منظمة العمل الدولية مباشرة بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية. وفي حين يشار إلى التعاون مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في القسم المعنون "مبادئ عامة" في التوصية رقم ٧١، ليس هناك إشارة إلى تعزيز إنشاء هذه المنظمات وسير عملها تعزيزاً أكبر، أو إلى إقامة حوار اجتماعي كإجراء يشارك في المصالحة وبناء السلام والوقاية من النزاعات وتعزيز الاقتصادات الوطنية، وهو ما يشكل اليوم مفهوماً أساسياً في منظمة العمل الدولية. ولا بد من التشديد على ذلك كتدبير لحماية وتعزيز الحقوق الأساسية، وكتدبير محفز للإدارة السديدة.

١٤٣. وأخيراً، لا يشار في التوصية رقم ٧١ إلى العمل الجبري والإلزامي. ووقت اعتماد التوصية رقم ٧١، كان يُعتبر أنّ الاتفاقية رقم ٢٩ تنطبق على العمل الجبري الذي تفرضه الدولة (ولو جرى لاحقاً توسيع نطاق مفهوم منظمة العمل الدولية لهذا الصك، ليشمل كذلك العمل الجبري غير المفروض من جانب الدولة). ولكن، خلا أنّ هذا الموضوع يتعلق بمبدأ أساسي لحقوق الإنسان، من المعروف أنّ حالات النزاع الداخلي غالباً ما تنطوي على التجنيد والمشاركة قسراً في القتال أو في دعم القوات، من جانب كيانات غير حكومية على وجه التحديد، وحتى على حالات رق سافرة. كما قد يظهر العمل الجبري في حالات أخرى ما بعد الكوارث، لاسيما خلال فترات عدم تطبيق القانون وغياب إدارة العمل. واعتُمدت اتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)

لتطبيقها، على وجه التحديد، على عقوبة السجن المنبثقة عن النزاعات والنُظم الاستبدادية، وهي ذات أهمية عالية أيضاً من حيث السيناريو المتوقع في الصك الجديد المقترح.

١٤٤. كما ينبغي مراعاة انعكاسات الاقتصاد المتسم بالعولمة، بما في ذلك وجود منشآت متعددة الجنسية ومساهمتها المحتملة في خلق وظائف أكثر وأفضل خلال فترات الانتعاش وبناء القدرة على الصمود أمام الأزمات.

١٤٥. وتشير جميع هذه الاعتبارات إلى ضرورة إجراء استعراض شامل للتوصية رقم ٧١، مع التشديد على توليد العمالة باعتباره محركاً للنهج الذي تتبعه منظمة العمل الدولية في حل الأزمات.

الاستبيان

قرر مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في دورته ٣٢٠ في آذار/ مارس ٢٠١٤ أن يدرج بنداً لوضع معيار (مناقشة مزدوجة) في جدول أعمال الدورة الخامسة بعد المائة (حزيران/ يونيه ٢٠١٦) لمؤتمر العمل الدولي، بشأن العمل اللائق من أجل السلام والأمن ومقاومة الكوارث: مراجعة توصية تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلم)، ١٩٤٤ (رقم ٧١)، وذلك بهدف وضع توصية.

وكانت التوصية رقم ٧١ قد اعُتمدت مع اقتراب نهاية الحرب العالمية الثانية، وقدمت منظوراً استشرافياً يحدد طائفة من تدابير العمالة التي ينبغي للدول الأعضاء أن تتخذها لتسهيل الانتقال من الحرب إلى السلم. وقد شهدت مذذاك طبيعة النزاعات وسياقاتها والاستجابات للانتعاش ما بعد النزاع، تغييراً كبيراً. وخلال العقود القليلة الماضية، أرسى النظام الدولي، بمشاركة نشطة من جانب منظمة العمل الدولية، طرائق جديدة لمواجهة الوتيرة المتنامية للأزمات ومختلف جوانبها، بما في ذلك الأزمات الناجمة عن الكوارث. وفي حين يبقى الانتعاش القائم على العمالة حجر الزاوية للنهج الذي تتبعه منظمة العمل الدولية في مواجهة الأزمات، تقوم مجموعة أوسع نطاقاً من مسائل العمل اللائق وبناء المؤسسات باستكمال هذا النهج.

وفي ضوء ما ورد أعلاه، قرّ الرأي على أنه من الضروري اعتماد معيار عمل دولي في شكل توصية بشأن هذا الموضوع من أجل إظهار زيادة الاهتمام بهذه المسألة التي هي على تقاطع طرق بين المبادرات الإنمائية والإنسانية ومبادرات بناء السلام، على المستويين الوطني والدولي. واعتبر من الضروري، من خلال هذا الصك الجديد، مراجعة وتحديث الإرشادات الواردة في التوصية رقم ٧١ وتركيز نشاط منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة على كيفية مواجهة حالات الأزمات الناجمة عن النزاعات أو الكوارث.

والغرض من هذا الاستبيان هو التماس آراء الدول الأعضاء بشأن نطاق ومضمون الصك المقترح. وكما هو وارد في المادة ٣٩(١) من النظام الأساسي للمؤتمر، يُطلب من الحكومات أن تستشير أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال قبل وضع الصيغة النهائية لردودها بحيث تتجلى فيها نتائج تلك المشاورات، وأن تذكر المنظمات التي استشارتها. وهذه المشاورات إلزامية في حالة الدول الأعضاء التي صدقت على اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤).

ونظراً لاتساع نطاق الموضوع، من المستحسن أن تستشير الحكومات كافة الوزارات والمؤسسات المعنية التي تتناول مسألة الانتعاش من الأزمات الناجمة عن النزاعات أو الكوارث،[1] من قبيل الوزارات والهيئات الأخرى المعنية بالشؤون الاجتماعية والصحة والتعليم والعدالة وقضايا الجنسين والشباب والبيئة والأشغال العامة والتمويل والتخطيط، عند إعداد ردودها.

وعند صياغة الاستبيان، أخذت بعين الاعتبار المعلومات المتاحة لمنظمة العمل الدولية والمستمدة من عملها، لاسيما في مجال مواجهة الأزمات والكوارث والمسائل ذات الصلة، ومن الخبرة التي اكتسبتها. كما يراعى النشاط الذي تضطلع به منظمة العمل الدولية مع منظمات دولية أخرى تعالج هذه المسائل. بالإضافة إلى ذلك، هناك إحالات إلى عدد من صكوك منظمة العمل الدولية، تتناول جوانب محددة من تلك الأوضاع.

وتمشياً مع المادة ٣٩(٣) من النظام الأساسي للمؤتمر، سوف يعد المكتب، على أساس الردود المتلقاة، تقريراً يبين المسائل الرئيسية التي تتطلب أن يبحثها المؤتمر. وسوف يرسَل هذا التقرير إلى الحكومات في أقرب وقت ممكن، وسوف تُبذل قصارى الجهود لضمان أن يصلها التقرير قبل أربعة أشهر على الأقل من موعد افتتاح الدورة الخامسة بعد المائة (٢٠١٦) للمؤتمر. وتوخياً لأن يراعي المكتب الاستبيانات في تحليله للردود، لا بد من أن يتلقى الاستبيانات مستكملة في موعد أقصاه ٢٥ أيلول/ سبتمبر ٢٠١٥. ووفقاً للممارسة المتبعة، يمكن لأكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال أن ترسل ردودها مباشرة إلى المكتب.

[1] للاطلاع على وصف للنزاعات والكوارث، انظر الإطار ١.

والتقرير والاستبيان متاحان على موقع منظمة العمل الدولية على الانترنت على العنوان التالي: www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/lang--en/index.htm. ويستحسن حيثما أمكن أن يستكمل المجيبون الاستبيان في شكله الإلكتروني وأن يقدموا ردودهم إلكترونياً على العنوان الإلكتروني التالي: RevisionR71@ilo.org.

شكل الصك

١. *هل ترون أنه ينبغي لمؤتمر العمل الدولي أن يعتمد توصية بشأن العمالة والعمل اللائق من أجل السلام ومقاومة الكوارث، تراجع توصية تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلم)، ١٩٤٤ (رقم ٧١) وتحل محلها؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

الديباجة

٢. *هل ينبغي لديباجة التوصية أن تشير إلى:*

(أ) المبدأ الوارد في دستور منظمة العمل الدولية ومفاده أنه ما من سبيل إلى إقامة سلام عالمي ودائم إلا إذا بني على أساس من العدالة الاجتماعية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) الحاجة إلى عمالة كاملة ومنتجة ولائقة ومختارة بحرية كوسيلة للوقاية من الأزمات وإتاحة الانتعاش وبناء القدرة على الصمود؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) ضرورة وضع وتعزيز تدابير الحماية الاجتماعية كوسيلة للوقاية من الأزمات وإتاحة الانتعاش وبناء القدرة على الصمود؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) ضرورة ضمان احترام معايير العمل، بما فيها المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وحقوق الإنسان الأخرى وسيادة القانون؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(هـ) أهمية إيجاد استجابات ملائمة لمواجهة أوضاع الأزمات من خلال الحوار الاجتماعي، مع مراعاة دور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(و) أهمية إعادة إرساء بيئة مؤاتية للمنشآت المستدامة كي تحفز الانتعاش الاقتصادي والتنمية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ز) أهمية التعاون والشراكات بين المنظمات الدولية لضمان بذل جهود مشتركة ومنسقة لتجنب الأزمات وإتاحة الانتعاش وبناء القدرة على الصمود؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ح) صكوك منظمة العمل الدولية والصكوك الدولية الأخرى ذات الصلة بالعمالة والعمل اللائق كوسيلة لتجنب الأزمات وتعزيز الانتعاش وبناء القدرة على الصمود؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٣. *هل ترون أنه ينبغي إدراج اعتبارات أخرى في الديباجة؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

أولاً - الغرض والنطاق

٤. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن توسع غرض ونطاق توصية تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلم)، ١٩٤٤ (رقم ٧١)، التي ركزت على دور العمالة في الانتقال من الحرب إلى السلم، من أجل توفير إرشاد أوسع نطاقاً بشأن العمالة والعمل اللائق في الوقاية والانتعاش والقدرة على الصمود فيما يتعلق بأوضاع الأزمات الناجمة عن النزاعات والكوارث التي تزعزع استقرار المجتمعات والاقتصادات؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٥. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنه، في مفهوم هذا الصك، ينبغي لمصطلح "نزاع" أن يُفهم على أنه يشمل النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، إلى جانب حالات العنف الأخرى التي تزعزع استقرار المجتمعات والاقتصادات؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٦. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنه، في مفهوم هذا الصك، ينبغي لمصطلح "كارثة" أن يُفهم على أنه يشمل الاضطرابات الجسيمة في سير حياة جماعة محلية أو مجتمع، يترتب عليها على نطاق واسع خسائر أو انعكاسات بشرية ومادية واقتصادية وبيئية، ناجمة عن أسباب طبيعية أو من صنع الإنسان، بما في ذلك الظواهر التكنولوجية والبيولوجية؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٧. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنطبق على كافة أوضاع الأزمات الناجمة عن نزاع أو كارثة تزعزع استقرار المجتمعات والاقتصادات، وعلى جميع العمال وقطاعات الاقتصاد المتضررة من هذه الأوضاع، وأن تنص على اتخاذ تدابير بشأن العمالة والعمل اللائق من أجل الوقاية والانتعاش والقدرة على الصمود؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

ثانياً - مبادئ عامة

٨. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّ العمالة الكاملة والمنتجة واللائقة والمختارة بحرية لا غنى عنها لتعزيز السلام والوقاية من الأزمات وإتاحة الانتعاش وبناء القدرة على الصمود؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٩. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء مراعاة معايير العمل الدولية ذات الصلة واحترام وتعزيز وتحقيق المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، عند اتخاذ تدابير للوقاية من الأزمات وإتاحة الانتعاش وبناء القدرة على الصمود؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٠. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي لأهداف الاستجابة لأوضاع ما بعد النزاعات أو ما بعد الكوارث أن تشمل، حسب مقتضى الحال، بعد مراعاة سمة الاستضعاف الخاصة لفئات معينة من السكان، ما يلي:*

(أ) تثبيت سبل كسب العيش وتوليد الدخل وتوفير الحماية الاجتماعية والعمالة الطارئة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) النهوض بالانتعاش الاقتصادي المحلي لتوفير فرص العمل وإعادة الإدماج؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) تعزيز استحداث العمالة المستدامة ونُظم الحماية الاجتماعية والعمل اللائق؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) بناء أو إعادة بناء مؤسسات سوق العمل والحوار الاجتماعي؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١١. هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للتدابير الواجب اتخاذها مباشرة بعيد انتهاء نزاع أو كارثة، أن تشمل ما يلي:

(أ) استجابة فورية لتلبية الاحتياجات الأساسية وتقديم الرعاية للسكان، مع مراعاة سمة الاستضعاف الخاصة لفئات معينة من السكان؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) مساعدة طارئة تقدمها السلطات الوطنية قدر المستطاع، بدعم من المجتمع الدولي وبمشاركة المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المحلي؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) تنسيقاً وثيقاً بين جهود الإغاثة الإنسانية وتعزيز العمالة والعمل اللائق؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) تقييماً منسقاً للاحتياجات يُجرى بأسرع وقت ممكن؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ه) ضمان ظروف عمل لائقة للعمال الضالعين في أنشطة الإنقاذ وإعادة التأهيل، بما في ذلك توفير معدات الحماية الشخصية والمساعدة الطبية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(و) برامج لمواجهة الأزمات تتجنب التأثيرات المضرة وغير المباشرة على الأفراد والمجتمعات المحلية والبيئة والاقتصاد؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ز) إعادة إنشاء هيئات حكومية وإعادة موظفي الخدمة المدنية إلى العمل وإعادة إنشاء منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وغيرها من منظمات المجتمع المدني، كلما دعت الضرورة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٢. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء أن تعتمد استراتيجيات متسقة وشاملة للوقاية من الأزمات وإتاحة الانتعاش وبناء القدرة على الصمود، تشمل ما يلي:*

(أ) برامج استثمار كثيفة العمالة وغيرها من برامج سوق العمل النشطة وإدارات الاستخدام من أجل تحقيق الاستقرار والانتعاش؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) تقييم أثر كافة برامج الانتعاش الوطنية على العمالة بغية إعطاء الأولوية للبرامج التي تسهل الحصول بسرعة على العمالة الكاملة والمنتجة واللائقة والمختارة بحرية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) تدابير لدعم العمالة والحماية الاجتماعية لصالح العاملين في الاقتصاد غير المنظم ولتشجيع الانتقال إلى الاقتصاد المنظم، بما يتفق مع التوصية المتوقع اعتمادها بهذا الصدد في عام ٢٠١٥؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) إنشاء إطار اقتصادي واجتماعي وقانوني، على المستوى الوطني، لتشجيع السلم والتنمية على نحو دائم ومستدام، مع احترام الحقوق في العمل؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ه) تدابير خاصة لمكافحة التمييز والأحكام المسبقة والكراهية على أساس الانتماء الإثني أو الدين أو أي أسباب أخرى، ولتعزيز المصالحة الوطنية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(و) تدابير عاجلة لإعادة إدماج الأشخاص الذين شاركوا في الأعمال العدائية، إدماجاً اجتماعياً واقتصادياً؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ز) مشاركة كاملة ونشطة من جانب منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ومنظمات المجتمع المدني الأخرى، حسب مقتضى الحال، في التخطيط لتدابير الانتعاش ورصدها؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ح) إنشاء بيئة مؤاتية لتعزيز قدرة الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على الوقاية من الأزمات والاستعداد لها والقدرة على الصمود؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

ثالثاً - توليد العمالـة من أجـل الانتعاش والقدرة على الصمود

١٣. هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء أن تعزز فرص العمالة وتوليد الدخل من خلال:

(أ) برامج استثمار كثيفة العمالة وغيرها من برامج العمالة العامة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) التنمية الاقتصادية المحلية، مع التركيز بشكل خاص على سبل العيش في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) تدابير تدعم المنشآت لضمان استمرارية قطاع الأعمال؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) إنشاء أو إعادة إنشاء بيئة مؤاتية للمنشآت المستدامة، بما في ذلك تشجيع المنشآت الصغيرة والمتوسطة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ه) التعاونيات ومبادرات الاقتصاد الاجتماعي الأخرى؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(و) تقديم الدعم إلى العمال والمنشآت والوحدات الاقتصادية الأخرى في الاقتصاد غير المنظم، وتشجيع الانتقال إلى الاقتصاد المنظم؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ز) الشراكات بين القطاعين العام والخاص لتنمية المهارات ومخططات توليد العمالة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ح) روابط أكثر متانة بين المنشآت متعددة الجنسية والمنشآت الوطنية وتنفيذ الممارسات المسؤولة في مكان العمل، مع مراعاة إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٤. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، عند إتاحة الانتعاش، أن تضع وتنفذ سياسات سوق عمل نشطة تستهدف الفئات المحرومة والمهمشة وغيرها من الفئات المتضررة من الأزمات؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٥. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء إيلاء اهتمام خاص لتدابير إعادة الإدماج الاجتماعي والاقتصادي، التي تزود الشباب بعمالة مستقرة وفرص توليد الدخل، بما في ذلك من خلال:*

(أ) حزم متكاملة من العمالة وبرامج سوق العمل، تتناول الأوضاع المحددة للشباب الذين يدخلون سوق العمل؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) مكونات محددة لعمالة الشباب في مواجهة النزاعات والكوارث، مثلاً في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، بما في ذلك توفير المشورة النفسية الاجتماعية وغير ذلك من التدخلات الرامية إلى معالجة السلوك المعادي للمجتمع والعنف؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٦. هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص، عند بناء القدرة على الصمود، على أنه ينبغي للدول الأعضاء ترويج وتنفيذ استراتيجية شاملة للعمالة من أجل تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة واللائقة والمختارة بحرية، مع مراعاة اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢) والإرشاد المنصوص عليه في قرارات مؤتمر العمل الدولي ذات الصلة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

رابعاً - التعليم والتدريب المهني والإرشاد

١٧. هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، عند مواجهة الأزمات، أن تقوم بما يلي:

(أ) تضمن عدم انقطاع توفير التعليم أو استئنافه وحصول الأطفال على تعليم جيد ومجاني في كافة مراحل الأزمة والانتعاش؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) تضمن إتاحة برامج الفرصة الثانية لصالح الأطفال والشباب وتلبية الاحتياجات الأساسية الناجمة عن انقطاع التعليم والتدريب؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) تتخذ تدابير طارئة لضمان الحصول على التعليم والتدريب المهنيين وإتاحتهما، على أساس مبدأ تكافؤ الفرص؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) تنسق خدمات التدريب وإعادة التدريب على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي، وتشرك جميع أصحاب المصلحة المعنيين من القطاعين العام والخاص مشاركة كاملة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(هـ) توفر خدمات التوجيه والتدريب المهنيين العامة التي تقيّم وتلبي الاحتياجات الناشئة من المهارات فيما يتعلق بالانتعاش وإعادة البناء؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(و) تتيح للنساء والرجال الذين حُرموا من التعليم والتدريب أو انقطعوا عنهما (بما في ذلك التعليم الجامعي والتدريب المهني والتلمذة الصناعية) استهلال أو استئناف تعليمهم وتدريبهم واستكماله؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ز) توسع نطاق برامج التدريب وإعادة التدريب وتكيفها لتلبية احتياجات جميع الأشخاص الذين انقطع استخدامهم؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ح) تشجع وضع برامج للتلمذة الصناعية في سياق الانتعاش وإعادة البناء؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ط) تكيف المناهج الدراسية لتعزيز التعايش السلمي وبناء السلام؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ي) تدرّب المعلمين والمدربين لتقديم برامج تدريبية تسهم في الانتعاش وإعادة البناء؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ك) تولي اهتماماً خاصاً لتدريب السكان المتضررين في المناطق الريفية وفي الاقتصاد غير المنظم، ولتمكينهم اقتصادياً؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ل) تضع برنامجاً وطنياً للتدريب وإعادة التدريب، بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، مع مراعاة توصية تنمية الموارد البشرية، ٢٠٠٤ (رقم ١٩٥)؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

خامساً - الحماية الاجتماعية

١٨. هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، عند مواجهة الأزمات، أن تقوم بأسرع وقت ممكن بما يلي:

(أ) تضمن دخلاً أساسياً، بما في ذلك من خلال تحويلات نقدية، لصالح مجموعات محرومة ومهمشة من السكان الذين انقطعت وظائفهم أو سبل عيشهم بسبب الأزمة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) تعيد توفير إعانات الضمان الاجتماعي؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) توفر الرعاية والخدمات الأساسية لمجموعات من السكان الموجودين في أوضاع مستضعفة على وجه الخصوص؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) تستحدث نُظماً للحماية الاجتماعية أو تعيد إنشاءها؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

١٩. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء أن ترسي أو تستبقي أرضيات الحماية الاجتماعية مع مراعاة توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢)؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

سادساً - الحوار الاجتماعي

٢٠. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، عند مواجهة الأزمات، أن تقوم بما يلي:*

(أ) تضمن تعزيز الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والانتعاش والقدرة على الصمود من خلال الحوار الاجتماعي؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) تستحدث بيئة مؤاتية لإنشاء منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال أو لإعادة إنشائها أو لتقويتها؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) تشجع التعاون الوثيق مع منظمات المجتمع المدني الأخرى؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢١. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء أن تعترف بالدور الحيوي الذي تؤديه منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في مواجهة الأزمات، لاسيما:*

(أ) مساعدة المنشآت على الانتعاش من خلال المشورة والمساعدة المادية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) مساعدة العمال، لاسيما الأشد استضعافاً منهم، على الانتعاش من خلال المشورة والمساعدة المادية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) تشجيع ومساعدة المنشآت، لاسيما المنشآت الصغيرة والمتوسطة، للشروع في التخطيط لاستمرارية سير العمل؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) اتخاذ التدابير الكفيلة بتحقيق هذه الأغراض من خلال عملية المفاوضة الجماعية وغيرها من الوسائل؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

سابعاً - قانون العمل وإدارة العمل ومعلومات سوق العمل

٢٢. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، عند الانتعاش من الأزمات، أن تقوم بما يلي:*

(أ) تستعرض تشريعات العمل، وعند الضرورة، تضعها أو تعيد وضعها أو تعززها؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) ترسي نظام إدارة العمل، بما في ذلك تفتيش العمل، أو تعيد إرساءه أو تعززه حسب مقتضى الحال؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) تنشئ أو تعيد إنشاء نُظم جمع وتحليل معلومات سوق العمل، مع التركيز على وجه الخصوص على مجموعات السكان الأكثر تضرراً من الأزمات؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٣ . *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء أن تسهل الانتعاش من الأزمات من خلال:*

(أ) إرساء إدارات استخدام طارئة تتيح للسكان المحليين الاستفادة من فرص العمل التي يستحدثها الاستثمار في الانتعاش؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) إرساء أو إعادة إنشاء إدارات التوظيف وتعزيز قدراتها، مع مراعاة اتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٨) وتوصية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (رقم ٨٣)؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) ضمان التعاون الوثيق بين وكالات الاستخدام العامة والخاصة في هذه الجهود، وتنظيم وكالات الاستخدام الخاصة مع مراعاة اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) وتوصية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨٨)؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

ثامناً - الحقوق والمساواة وعدم التمييز

٢٤ . *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، عند مواجهة الأزمات، أن تضمن ما يلي:*

(أ) أن يُجرى تقييم يراعي قضايا الجنسين وأن تطبق تدابير وسياسات تستجيب لقضايا الجنسين؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) أن تعزز جميع التدابير المتخذة لتحقيق الانتعاش والقدرة على الصمود، تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة بين النساء والرجال دون تمييز من أي نوع كان، مع مراعاة اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (رقم ١٠٠) واتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١) وتوصية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١)؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) أن يولى اهتمام خاص للنساء ربات الأسر؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) أن تحصل النساء على برامج التدريب والعمالة الموضوعة لتحقيق الانتعاش والقدرة على الصمود؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(هـ) أن تتخذ التدابير لضمان عدم الاستعاضة عن النساء اللواتي جرى استخدامهنّ خلال الأزمات واللواتي يضطلعن بمسؤوليات موسعة، عندما تعود اليد العاملة الذكورية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(و) أن تتخذ التدابير لمنع ومعاقبة الاغتصاب والاستغلال والتحرش الجنسيين؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٥. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، عند مواجهة الأزمات، أن تضمن حصول الأشخاص الذين يصبحون من ذوي الإعاقة نتيجة النزاعات أو الكوارث، على الفرص الكاملة لإعادة التأهيل والتعليم والتوجيه المهني المتخصص والتدريب وإعادة التدريب والعمالة، مع مراعاة اتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٥٩) وتوصية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣ (رقم ١٦٨)، بالإضافة إلى اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٦. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، عند مواجهة الأزمات، أن تضمن ما يلي:*

(أ) إيلاء اهتمام خاص لإرساء أو إعادة تهيئة ظروف الاستقرار والتنمية الاجتماعية والاقتصادية للأقليات والشعوب الأصلية والقبلية وغيرها من المجموعات السكانية المتأثرة بشكل خاص، مع مراعاة اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١) وتوصية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (رقم ١١١) واتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) استشارة الأقليات والشعوب الأصلية والقبلية استشارة كاملة وإشراكها مباشرة في عملية صنع القرار، لاسيما إذا كانت أراضيها وبيئتها متأثرة بتدابير الانتعاش والاستقرار؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٧. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، عند مكافحة عمل الأطفال الناجم عن النزاعات أو الكوارث أو المتفاقم بسببها، أن تقوم بما يلي:*

(أ) تتخذ إجراءات لتحديد كافة ممارسات عمل الأطفال والقضاء عليها، مع مراعاة اتفاقية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٣٨) وتوصية الحد الأدنى للسن، ١٩٧٣ (رقم ١٤٦) واتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢) وتوصية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٩٠)؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) تتخذ كافة التدابير الضرورية لمنع حالات الاتجار بالأطفال وتحديدها ومعالجتها؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) تدرج تدابير مواجهة الأزمات في السياسات والبرامج الوطنية للقضاء على عمل الأطفال؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) توفر خدمات الحماية الاجتماعية لدعم قدرة الأسر على حماية أطفالها، مثلاً من خلال التحويلات النقدية أو العينية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(هـ) تقدم برامج خاصة بشأن إعادة الإدماج وإعادة التدريب لصالح الأطفال والشباب الذين كانوا ضالعين في قوات أو مجموعات مسلحة، لمساعدتهم على التكيف من جديد مع حياة عادية؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٨. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، عند مكافحة العمل الجبري أو الإلزامي الناجم عن النزاعات أو الكوارث أو المتفاقم بسببها، أن تقوم بما يلي:*

(أ) تتخذ إجراءات عاجلة لتحديد كافة أشكال العمل الجبري أو الإلزامي والقضاء عليه، مع مراعاة اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩) وبروتوكولها لعام ٢٠١٤ واتفاقية القضاء على العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥) وتوصية العمل الجبري (تدابير تكميلية)، ٢٠١٤ (رقم ٢٠٣)؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) تتخذ كافة التدابير الضرورية لمنع حالات الاتجار بالأشخاص لأغراض العمل الجبري أو الإلزامي وتحديدها ومعالجتها؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٢٩. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، عند مواجهة الأزمات، أن تضمن أنّ المهاجرين الموجودين على أراضيها يلقون المعاملة نفسها التي يلقاها رعايا البلد المعني، مع مراعاة اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) وتوصية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٨٦) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) وتوصية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٥١)، بالإضافة إلى الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

تاسعاً - النازحون داخلياً واللاجئون والعائدون إلى وطنهم

٣٠. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، بعد حصول أزمة ما، أن تقوم بما يلي:*

(أ) تولي اهتماماً خاصاً للتدريب وتعزيز العمالة والإدماج في سوق العمل لصالح النازحين داخلياً واللاجئين، سواء أكانوا في بلدانهم الأصلية أو في مجتمعات مضيفة أو في بلدان اللجوء أو الاستيطان، حسب مقتضى الحال؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) تبني القدرة على الصمود وتعزز قدرة المجتمعات المضيفة وبلدان اللجوء والاستيطان على تعزيز العمالة وفرص التدريب للسكان المحليين؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٣١ - *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، بعد حصول أزمة ما، أن تتخذ تدابير لتسهيل العودة الطوعية للنازحين داخلياً واللاجئين إلى ديارهم، أو إلى أماكن أخرى ملائمة، وأن توفر إعادة إدماجهم الاجتماعي والاقتصادي؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

عاشراً - الوقاية والتخفيف والاستعداد

٣٢ - *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء، لاسيما في البلدان التي يمكن التنبؤ فيها بمخاطر النزاعات أو الكوارث، أن تتخذ، بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وغيرها من المجموعات المعنية، تدابير من أجل الوقاية من الأزمات والتخفيف منها والاستعداد لها، من خلال اتخاذ إجراءات من قبيل:*

(أ) تقييم المخاطر وأوجه الاستضعاف التي تتهدد القدرات البشرية والمادية والاقتصادية والمؤسسية والاجتماعية على المستوى المحلي والوطني والإقليمي؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ب) تخطيط إدارة المخاطر، بما في ذلك تدابير الإنذار المبكر والحد من المخاطر؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(ج) تخطيط حالات الطوارئ؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(د) إعداد الاستجابات الطارئة؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

(هـ) تخفيف الآثار، بما في ذلك من خلال إدارة استمرارية سير العمل في المؤسسات العامة والخاصة على حد سواء؟

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

حادي عشر - التعاون الدولي

٣٣. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنّه ينبغي للدول الأعضاء أن تتخذ خطوات مناسبة لمساعدة بعضها البعض، من خلال ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف، بما في ذلك من خلال منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية وغير ذلك من الآليات الدولية أو الإقليمية للاستجابات المنسقة؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٣٤. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنه ينبغي لمواجهة الأزمات، بما في ذلك الدعم الذي تقدمه المنظمات الدولية، أن تكون متسقة مع معايير العمل الدولية السارية؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٣٥. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنه ينبغي لمواجهة الأزمات أن تكون متسقة مع أطر عمل وآليات سياسة الأمم المتحدة من أجل بناء السلام؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٣٦. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تتبادل على نحو منتظم المعلومات والمعارف والممارسات الجيدة والتكنولوجيا للوقاية من الأزمات وإتاحة الانتعاش وبناء القدرة على الصمود؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

٣٧. *هل ترون أنه ينبغي للتوصية أن تنص على التنسيق الوثيق فيما بين جميع الاستجابات للأزمات وعلى التكامل فيما بينها، لاسيما بين الاستجابات الإنمائية وتلك المعنية بالإغاثة الإنسانية، بما في ذلك من خلال توليد العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والقدرة على الصمود؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____

ثاني عشر - مسائل أخرى

٣٨. *هل ينبغي للتوصية أن تشمل عناصر أخرى غير مذكورة في هذا الاستبيان؟*

☐ نعم ☐ لا

تعليقات:

_____

_____

_____