



مكتب
العمل
الدولي
جنيف

تقرير المدير العام

مؤتمر العمل الدولي
الدورة ١٠٢، ٢٠١٣
التقرير الأول (ألف)

نحو مئوية منظمة العمل الدولية: الحقائق والتجدد والالتزام الثلاثي



تقرير المدير العام

التقرير الأول (ألف)

نحو مئوية منظمة العمل الدولية: الحقائق والتجدد والالتزام الثلاثي

ISBN 978-92-2-626847-0 (print)
ISBN 978-92-2-626848-7 (Web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠١٣

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

المحتويات

الصفحة

١المقدمة
٣	١ - عالم متحول: العمل في القرن الحادي والعشرين.....
١٣	٢ - تجهيز منظمة العمل الدولية: التحديات المؤسسية.....
٢٣	٣ - مبادرات مئوية منظمة العمل الدولية.....

المقدمة

١. يعكف هذا التقرير، وهو التقرير الأول الذي أقدمه بصفتي مديراً عاماً إلى مؤتمر العمل الدولي، على دراسة القوى الأخذة في تحويل وقائع عالم العمل والإجراءات الابتكارية التي تتطلبها من منظمة العمل الدولية لتجديد قدرتها على الوفاء بولايتها في تحقيق العدالة الاجتماعية. ويسلم التقرير بأن الالتزام الثلاثي بمنظمة العمل الدولية، كما كانت عليه الحال على الدوام، لهو حاسم من أجل تحقيق أهدافها، ويختتم التقرير بعدد من المبادرات الملموسة بغية تسخير هذا الالتزام، والمنظمة على قاب قوسين من الاحتفال بمئويتها.

٢. والمندوبون على إدراك بأنه خلال الأشهر التسعة السابقة لانعقاد المؤتمر، شرعت منظمة العمل الدولية في عملية مهمة من التغيير والإصلاح، الهدف منها تجهيز المنظمة حتى تستجيب لاحتياجات وتطلعات هيئاتها المكونة استجابة أفضل. بالإضافة إلى ذلك، أمام المؤتمر مقترحات البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥، التي تستند إلى الإصلاح وترسي أولويات واضحة يمكن للمنظمة أن تركز جهودها حولها وأن تحسن ما تقدمه إلى الهيئات المكونة من خدمات.

٣. واستناداً إلى هذه الخلفية، يعتمد تقريبي رؤية زمنية أطول أمداً ومنظوراً أوسع نطاقاً، إذ يتصدى للتطورات والتحديات الكبرى المطروحة في عالم العمل، ويتناول الدور الذي يتعين على منظمة العمل الدولية أن تضطلع به في هذا القرن الحادي والعشرين.

٤. ولقد استهلّت منظمة العمل الدولية تاريخها بانضمام ٤٤ دولة عضواً إليها؛ أما اليوم، فتمتّع المنظمة بعضوية شبه شاملة من ١٨٥ دولة في العالم. وقد أظهرت منظمة العمل الدولية مراراً وتكراراً، خلال ٩٤ عاماً من تاريخها، الكثير من الروح الابتكارية والقدرة الاستثنائية على التكيف مع الظروف المتغيرة. وإذ ظلت على الدوام عينا ساهرة كلما دعت التطورات العالمية إلى تذكير قوي بأنه لا يمكن إهمال التقدم الاجتماعي، اعتمدت إعلان فيلادلفيا في عام ١٩٤٤، وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته في عام ١٩٩٨، وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة في عام ٢٠٠٨.

٥. ولقد وفرت هذه الإعلانات إلى منظمة العمل الدولية اتجاهاً أساسياً في الأوقات الحرجة، ولكن كان هناك أمور كثيرة أخرى. فقد أقامت المنظمة شراكات متينة واحتلت الصدارة في الكوكبة المتغيرة في النظام متعدد الأطراف. وفي ظل ولاية سلفي المدير العام السابق، أرست المنظمة مبدأ العمل اللائق باعتباره هدفاً مشتركاً للمجتمع الدولي في القرن الحادي والعشرين.

٦. وما استخلصته منظمة العمل الدولية من دروس الماضي، هو أنّ مستقبلها يعتمد على التجدد المستمر في وجه الوقائع المتغيرة والالتزام النشط لهيئاتها المكونة الثلاثية بقيم وأهداف ثابتة لا تتغير. وعلى امتداد ذلك، قاومت منظمة العمل الدولية الضغوط الرامية إلى تحويلها عن هذه القيم الثابتة، وهي عازمة على الاستمرار في سلوك هذا السبيل.

٧. غير أنّ تحقيق العدالة الشاملة، وبالتالي السلام العالمي والدائم، يبقى هدفاً لا بد من بلوغه. والواقع أنّ هناك أسباباً وجيهة تدعو إلى عدم اعتباره هدفاً جامداً لا بد من بلوغه يوماً ما، بل أفقاً متقلّصاً تحدده المسافة التي ما فتئت تفصل بين ما هو قائم وما هو مرتقب، والتي تشكل جزءاً من الوضع الإنساني. وفي حال مراعاة وجهة النظر هذه، عندئذٍ ما يكون مهماً عملياً هو التوجه الذي ينتهجه المجتمع بالنسبة إلى العدالة الاجتماعية، وبالنسبة لأهدافنا المحددة، مساهمة منظمة العمل الدولية في هذه الدينامية من خلال عالم العمل.

٨. ومن هذا المنظور، من السليم التركيز على مشاغلنا المشتركة: حالات الإجحاف المستمرة التي يتعين أن نكافحها. أما الأزمة الاقتصادية والمالية التي اندلعت في عام ٢٠٠٨ - وما رافقها من أساة استشراء البطالة والبطالة الجزئية في بعض البلدان - فينبغي ألا تحجب التقدم الاقتصادي والاجتماعي الحقيقي الذي ولدته

الدينامية التي لم يشهد لها مثيل، خاصة في البلدان الناشئة. وفي السياق نفسه، لا ينبغي لاستمرار وتفشي غياب العدالة الاجتماعية أن يحيد نظرنا عن الإنجازات التاريخية التي حققتها منظمة العمل الدولية. وعدم الاعتراف بما حققتاه من نجاحات، لهو مؤذٍ، بقدر إيذاء المجاملة، لعزمتنا وقدرتنا على مواصلة العمل.

٩. وعندما ألقى دايفيد مورس، المدير العام الخامس لمكتب العمل الدولي، كلمته خلال حفل تسلم جائزة نوبل للسلام التي منحت إلى منظمة العمل الدولية عام ١٩٦٩، بمناسبة الذكرى الخمسين لتأسيسها، كرّس النصف الثاني من القرن في عمر المنظمة لنزع فتيل "المتفجرات الخطيرة" التي لا تزال موجودة "في أعماق المجتمع وأغواره - سواء على المستوى الوطني أو العالمي".

١٠. ولا يزال العديد من تلك المتفجرات فيما بيننا مع اقترابنا من نهاية ذلك النصف الثاني من القرن، وقد أضيف إليها متفجرات أخرى. ويشير هذا التقرير إلى مكامن وجودها وإلى الطريقة الفضلى للاستمرار في مهمة نزع فتيلها.

١١. ويتيح هذا التقرير الفرصة أمام الهيئات المكونة من أجل توفير إرشاد واضح وطموح بشأن المبادرات التي يمكنها أن تدفع بمنظمة العمل الدولية قدماً نحو مؤويتها على نحو تكون فيه مجهزة تجهيزاً كاملاً وبخطى واثقة والتزام بالولاية التي ائتمنت عليها قبل قرن مضى. والدعوة التي يحملها هذا التقرير موجهة إلى الهيئات المكونة الثلاثية لتجديد الالتزام بالوفاء بتلك الولاية.

١٢. وكلية ثقة بأننا سننتهز هذه الفرصة وأنّ دعوتنا ستلقى أذاناً صاغية.

عالم متحول: العمل في القرن الحادي والعشرين

١٣. منذ عام ١٩١٩، ازداد عدد سكان العالم ثلاثة أضعاف، وتزايد متوسط الناتج لكل فرد خمس مرات، كما تضاعف حجم التجارة العالمية بأكثر من ٢٥ مرة. واكتنفت عالم العمل تحديات خلال العقود الأولين من وجود منظمة العمل الدولية - اتسمت بركود مداخيل الفرد الواحد. وخلال العقود الثلاثة التي تلت الحرب العالمية الثانية، شهدت مستويات المعيشة تحسناً مثيراً للدهشة في الاقتصادات المتقدمة، في حين سعت البلدان النامية التي كان الكثير منها في طور الحصول على استقلاله، إلى اللحاق بركاب البلدان المتقدمة. وشهدت السنوات الأخيرة بروز بلدان الجنوب وظهور صعوبات جسيمة في اقتصادات متقدمة عديدة وتسجيل تفاوتات اجتماعية كبيرة بل أكثر اتساعاً في كل مكان تقريباً.

١٤. أما سجل منظمة العمل الدولية من التكيف الابتكاري مع الظروف المتغيرة، المذكور أعلاه، فيمكن النظر إليه على أنه عملية تغيير مستمرة في أساليب عملها وترتيباتها المؤسسية، تهدف إلى تجهيز المنظمة للوفاء بولايتها، وهي ولاية بقيت ثابتة لم تتغير.

١٥. والإعلانان اللذان اعتمدهما المنظمة في عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٨ والنجاح في نشر برنامج العمل اللائق، إنما هي البرهان على أن منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة كانت واعية بامتياز لمستلزمات التكيف في تاريخها الحديث، وكانت متقنة ومثمرة في جهودها للاستجابة لها.

١٦. بيد أنه لا يزال هناك شعور عام في صفوف الهيئات المكونة بأنّ وتيرة ونطاق التطور الجاري في الاقتصاد المتسم بالعولمة يسابقان قدرة منظمة العمل الدولية على التغيير.

١٧. وكان من شأن الظروف الراهنة، بما فيها استمرار مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والحاجة الملحة لاستحداث فرص العمل اللائق والتحديات الجمة التي تتسبب بها الأزمة الاقتصادية والاجتماعية، أن عززت وجهة النظر القائلة إن منظمة العمل الدولية وولايتها أكثر ملاءمة وأهمية اليوم من أي وقت مضى. وفي الوقت نفسه (وأحياناً من المصادر نفسها)، تتعرض منظمة العمل الدولية للانتقاد باعتبارها منقوصة القدرة على التكيف مع الواقع سريع التطور الذي يتعين عليها أن تنصدي له. ومثل هذا الانتقاد لا يقتصر على مسائل تفصيلية بل يتجاوزها لانتقاد جوانب أساسية في منظمة العمل الدولية، مثل: مجموعة معايير العمل الدولية الخاصة بها أو نظام الإشراف على هذه المعايير؛ الشرعية الحقيقية لهيكلياتها التمثيلية الثلاثية؛ مقدرتها على إحداث فارق بارز عند مواجهة بعض كبرى التحديات في عالم العمل.

١٨. فما هي إذاً القوى الآخذة في تحويل عالم العمل؟ وما الذي تنطوي عليه بالنسبة إلى منظمة العمل الدولية وإلى قدرتها على الاضطلاع بولايتها؟ يعكف هذا الفصل على دراسة المسائل التالية:

- أثر التغيير الديمغرافي؛
- الانتقال إلى الاستدامة البيئية؛
- مسيرة التكنولوجيا إلى الأمام؛
- المعالم المتغيرة للفقير والازدهار؛
- تزايد انعدام المساواة والتحدي المطروح أمام العدالة الاجتماعية؛
- إعادة التوازن والتقارب والانتعاش؛
- السمة المتغيرة للإنتاج والعمالة.

أثر التغير الديمغرافي

١٩. من الأسهل التنبؤ بالاتجاهات الديمغرافية وتحديد حجمها مقارنة مع غيرها من الاتجاهات. فهي تبيّن لنا، إلى درجة كبيرة من اليقين، الكثير مما ينتظر عالم العمل من تحديات لحين بلوغ مئوية منظمة العمل الدولية وما بعد ذلك بأشواط. وعدد سكان العالم آيل إلى أن يبلغ ٩,٣ مليار نسمة بحلول عام ٢٠٥٠، حيث يعيش سبعة من أصل عشرة أشخاص في المدن، وحيث يتحقق القسم الأكبر من النمو الحضري في البلدان النامية^١. ومعدل الزيادة في تباطؤ، غير أنّ سكان العالم سيزيدون بنسبة الثلث خلال أربعة عقود. وتشهد القارة الأفريقية أسرع تزايد للسكان، والعلاقة العكسية بين مستويات الدخل والخصوبة تشير إلى أنه بحلول عام ٢٠٣٥، سوف يتجاوز سكان أقل البلدان نمواً عدد السكان في العالم المتقدم.

٢٠. وبشكل عام، يزداد سكان العالم تشيخاً، مع ارتفاع المتوسط العمري من ٢٨ عاماً في عام ٢٠٠٩ إلى ٣٨ عاماً في عام ٢٠٥٠. وحتى ذلك الوقت، سيكون هناك أربعة أشخاص في سن العمل مقابل كل شخص يبلغ ٦٥ عاماً، مقارنة بتسعة أشخاص في عام ٢٠٠٠. وعلى النقيض من ذلك، ستراجع معدلات إعالة الشباب عموماً. ولكن ثمة اختلافات إقليمية ملحوظة، وسيكون ضغط توفير فرص عمل لائق للداخليين الجدد إلى سوق العمل حاداً بشكل خاص في جنوب آسيا والشرق الأوسط وأفريقيا. وعلى أساس أنّ السياسة التي تتناول بشكل مباشر الاتجاهات الديمغرافية تكمن خارج ولاية منظمة العمل الدولية، هناك خمسة مجالات واضحة سيتعين فيها بالضرورة على نشاط منظمة العمل الدولية أن يعالج عواقبها، وهي:

- **خلق الوظائف.** نحن ندرك أنه وفقاً لمعدلات المشاركة الحالية، سيدخل إلى سوق العمل ٤٤,٥ مليون عامل سنوياً خلال السنوات الخمس القادمة - أي بمجموع يتجاوز ٢٢٢ مليون شخص يبحثون عن وظائف جديدة ولائقة^٢. والزيادة المتوقعة في معدلات مشاركة النساء تشكل تطوراً إيجابياً ومن شأنها أن تولد مزايا اقتصادية. ولعل من المرغوب فيه أن تشهد هذه المعدلات زيادة أسرع وتيرة. واستقامة علاقة العالم مجدداً بالعمل لا تتعلق بتجاوز ظروف الأزمة فحسب - مع وجود ٢٠٠ مليون عاطل عن العمل اليوم، بل تستلزم تحولاً في مزيج السياسات وأنماط الإنتاج في اتجاه نمو غني بالوظائف.
- **الحماية الاجتماعية.** يتناول مؤتمر العمل الدولي في دورته هذا العام، على وجه الخصوص، موضوع العمالة والحماية الاجتماعية في السياق الديمغرافي الجديد. ولا بد لمنظمة العمل الدولية من أن تدرج نتائجها في برامج عملها، بالاستناد إلى الولاية التي منحتها إياها أصلاً توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢).
- **الهجرة.** ما فتئ تباين الاتجاهات الديمغرافية واتجاهات الدخل يُضاف إلى ضغوط الهجرة، بل ستشتد هذه الضغوط حدة. ومع انعقاد حوار الجمعية العامة للأمم المتحدة رفيع المستوى المعني بالهجرة الدولية والتنمية، المزمع إجراؤه في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، لا بد لمنظمة العمل الدولية من أن تضطلع بدور مهم في الارتقاء بنشاط النظام متعدد الأطراف، سعياً إلى وضع إطار يحترم حقوق الأشخاص العاملين المعنيين ومصالحهم على أكمل وجه.
- **الدول الضعيفة والمتأثرة بالنزاعات.** تنسم الضغوط الديمغرافية بالصرامة بشكل خاص في البلدان التي تكون فيها معدلات الفقر عموماً أعلى بمقدار ٢١ نقطة مئوية من الدول الأخرى^٣، ويعاني العمل اللائق فيها من أهم مواطن العجز. والقضاء على الفقر المدقع يعني تمكين سكان هذه الدول من تغيير حياتهم إلى الأفضل، بالترافق مع العمل اللائق كمحرك أساسي.

^١ الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان: توقعات السكان في العالم: تنقيح عام ٢٠١٠، *Highlights and advance tables*, Working Paper No. ESA/P/WP.220 (New York, 2011).

^٢ المرجع نفسه: *World Population Ageing 2009* (New York, 2009), p. 16.

^٣ انظر:

ILO LABORSTA database: Economically active population, estimates and projections (sixth edition, 2011), at: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eaep_E.html.

^٤ المرجع نفسه.

^٥ انظر: World Bank: *World Development Report 2011: Conflict, security, and development*, p. 5.

□ **الحدود العالمية.** تثير الاتجاهات الديمغرافية الحالية تساؤلات مهمة بشأن قدرة الكوكب على تزويد سكانه المتزايدين عدداً بالموارد الكفيلة بتوفير حياة لائقة. وتكمن مسؤوليات منظمة العمل الدولية في مجال عمليات الإنتاج المستدامة.

الانتقال إلى الاستدامة البيئية

٢١. منذ إجراء أول مناقشة في منظمة العمل الدولية بشأن العمل والبيئة عام ١٩٧٢،^٦ جرى التسليم بأن مسؤوليات المنظمة تتجاوز بيئة العمل. كما تجاوز المجتمع الدولي مسألة الخيار الخاطئ بين الوظائف وحماية كوكبنا.

٢٢. وتفضي الأنماط الحالية للاستهلاك والإنتاج إلى استخدام الموارد الطبيعية وخسارتها على نحو لا يطاق. وقد أتت البراهين العلمية والخبرة المباشرة بحقيقة تغير المناخ وأفضت إلى القبول العام بضرورة الانتقال إلى عالم عمل منخفض الكربون. ولهذا الغرض، يناقش المؤتمر هذا العام موضوع الوظائف الخضراء باعتبارها مكوناً أساسياً لبرنامج التنمية المستدامة.

٢٣. وكان التقدم المحرز في المفاوضات متعددة الأطراف بشأن تغير المناخ بطيئاً، رغم أن عواقب الخمود باتت أكثر ظهوراً للعيان من أي وقت مضى. وإذا لم يحدث أي تغيير في الاتجاهات الحالية في انبعاثات الكربون وغيره من الملوثات، ستبلغ الخسائر في الإنتاجية ٢,٤ في المائة عام ٢٠٣٠ و٧,٢ في المائة عام ٢٠٥٠، وفي هذا الوقت سيكون الاستهلاك العالمي للفرد الواحد قد تراجع بنسبة ١٤ في المائة.^٧ بالإضافة إلى ذلك، سيكون خطر حدوث تغير لا رجوع فيه في أنماط المناخ، حاداً عندئذٍ ويترافق مع عواقب وخيمة على وجود البشر.

٢٤. وما فتئت العوامل البيئية، لا سيما تغير المناخ، تشكل محركاً قوياً للهجرة، داخل الحدود وعبرها. ففي عام ٢٠٠٢، توقع مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن يصبح ٢٤ مليون شخص في كافة أنحاء العالم من اللاجئين، بسبب الفيضانات والمجاعة وغير ذلك من العوامل البيئية،^٨ مما سيتجاوز عدد جميع اللاجئين الآخرين، بمن فيهم الهاربون من النزاعات المسلحة. واستناداً إلى التوقعات، قد يصبح ما بين ١٥٠ و٢٠٠ مليون شخص مشردين بشكل دائم بحلول منتصف القرن، وذلك بسبب ارتفاع مستوى البحر وحوادث فيضانات عارمة واشتداد موجات الجفاف.^٩ ومما لا شك فيه أن الأشخاص الأكثر فقراً سيكونون الأكثر تضرراً من تأثير تغير المناخ ومن المحتمل أن تؤدي آثاره المتنامية إلى تبيد الكثير من الإنجازات المحققة في الحد من الفقر خلال العقود الماضية.

٢٥. ومن شأن الوقاية من تغير المناخ والتخفيف من حدته، أكثر من أي عنصر وحيد آخر، أن يميزا بين المسؤوليات والأنشطة المستقبلية لمنظمة العمل الدولية وبين تلك التي تم الاضطلاع بها في الماضي. والدور الذي يجب على منظمة العمل الدولية أن تضطلع به مذكور بيسر بتعابير مفاهيمية: تعزيز الطاقات الكبيرة لاستحداث العمل اللائق المترافق مع الانتقال إلى مسار إنمائي مستدام ومنخفض الكربون، والتقليل إلى أقصى حد من عملية نقل وإدارة المواقع المصاحبة لذلك حتماً. غير أن التحول المطلوب في نظام الإنتاج العالمي، دون أن يقتصر ذلك على استبدال بعض التكنولوجيات فحسب، لا بل التخلي عنها حتى ولو كانت الأكثر فعالية من الناحية الاقتصادية البحتة، لم يسبق له مثيل وهو مثبط للهمم من حيث نطاقه وتعميقه.

^٦ انظر:

ILO: *Technology for freedom: Man in his environment - the ILO contribution*, Report of the Director-General, Part 1, International Labour Conference, 57th Session, Geneva, 1972.

^٧ مكتب العمل الدولي: *التنمية المستدامة والعمل اللائق والوظائف الخضراء*، التقرير الخامس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠٢، جنيف، ٢٠١٣، الفقرة ٤٦؛

OECD: *OECD environmental outlook to 2050: The consequences of inaction* (Paris, 2012).

^٨ انظر:

K. Warner et al.: *Human security, climate change and environmentally induced migration* (United Nations University – Institute for Environment and Human Security, 2008), at: <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4033>.

^٩ انظر:

N. Stern: *The economics of climate change: Stern review final report* (Cambridge, Cambridge University Press, 2007).

٢٦. وعليه، ينبغي للمساءل "الخضراء" أن تطبع كافة مجالات الأنشطة التي ستضطلع بها منظمة العمل الدولية في السنوات القادمة. والصعوبات البارزة حتى يومنا هذا في العمليات متعددة الأطراف تظهر إلى أي مدى يكون من المثير للتحدي التوصل إلى أساس مشترك لتلبية احتياجات ومسؤوليات جميع الأطراف في عملية الانتقال إلى الاستدامة البيئية. وتكمن القيمة المضافة لمنظمة العمل الدولية في الهيكل الثلاثي.

٢٧. وتشكل الاستدامة البيئية شرطاً مسبقاً لاستدامة المنشآت والوظائف. وما فتئ الحوار الاجتماعي يبرهن أنه آلية متينة لتوليد هذه الاستدامة، بالإضافة إلى الإرادة السياسية لإحراز التقدم على نطاق أوسع. ولن يكون بإمكان عالم العمل أن يقدم مساهمته بشكل كامل إلا استناداً إلى فهم تقني سليم للمسائل ومن خلال وضع سياسات عامة داعمة على المستويين الوطني والدولي. ومن هنا، تبرز الأهمية الخاصة التي تتسم بها المناقشة بشأن التنمية المستدامة والعمل اللائق والوظائف الخضراء خلال دورة المؤتمر هذه. ويمكن أن يشكل ذلك حقبة محورية بالنسبة إلى منظماتنا.

مسيرة التكنولوجيا إلى الأمام

٢٨. إنَّ الجدل حول تأثير التكنولوجيا على الوظائف والنمو ومستويات المعيشة لهو أقدم من منظمة العمل الدولية نفسها. ولا يزال موضوع الساعة. وفي الواقع، تشكل الآثار المستمرة للابتكار التكنولوجي أحد العناصر التي تذكى النظرة القائلة إنَّ التغيير في عالم العمل يتجاوز بأشواط القدرات التي يتمتع بها واضعو السياسات من أجل التحكم به.

٢٩. وتستمر الثورة الرقمية في التأثير على عالم العمل، دون إشارة تذكر إلى أي تباطؤ في معدل انتشار تطبيقاتها. وتتواصل ثورة الإنترنت بوتيرة سريعة، حيث ينفذ أربعة من أصل عشرة أشخاص إلى شبكة الإنترنت ويتزايد الارتباط بالشبكة بوتيرة أسرع أربع مرات في العالم النامي منها في البلدان المتقدمة؛ وأصبح عدد المشتركين في الهواتف الخلوية اليوم يعادل عدد سكان العالم. وتتوسع القدرة الحاسوبية بالتزامن مع النمو الذي تشهده معالجة البيانات بوتيرة لم يسبق لها مثيل والتوصيلية الفائقة والحوسبة السحابية. وتستمر التكنولوجيا الجديدة في تسهيل تجزئة عملية الإنتاج، مما يسمح بإعادة تحديد الموقع الجغرافي للمنشأة وحدودها.

٣٠. وقد يأخذ تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات منحىً غير متوقع، متحدياً بذلك موثوقية الفرضيات والتوقعات القائمة بشأن آثارها طويلة الأمد. وتحرز الروبوتيات، على سبيل المثال، تقدماً مهماً في مجال التصنيع، مع وجود ٢٠٠٠٠٠٠ إنسان آلي صناعي مستخدم سنوياً^{١٠} وما مجموعه ١,٥ مليون إنسان آلي متوقع استخدامه بحلول عام ٢٠١٥. ويدل ذلك على أنَّ قطاع التصنيع يمكن أن يكون مساهماً رئيسياً في الناتج المحلي الإجمالي والإنتاجية، ولكن بحصة أكثر تواضعاً في استحداث الوظائف. وأشد الاحتمال أن تسرع الروبوتيات والأتمتة من وتيرة تراجع العمالة في قطاع التصنيع في كافة أنحاء العالم، وأن تدخل على ما يبدو في قطاعات أخرى أيضاً، منها النقل والمستشفيات والمهن المتعلقة بالرعاية.

٣١. وكان تطبيق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أحد محركات النمو السريع للاقتصاد المالي وقد حول أسلوب عمله. وعلى سبيل المثال، ساهمت المقايضة الخوارزمية عالية الترددات التي تنفذها حواسيب قوية بالمللي ثانية والتي يشغلها عدد صغير من المؤسسات المالية، في المتوسط اليومي العالمي لدوران سوق الصرف الأجنبي، الذي بلغ ٤ تريليون دولار أمريكي في نيسان/أبريل ٢٠١٠^{١١}. وكان ذلك أكبر قرابة ١٠٠ مرة من متوسط القيمة اليومية لتجارة البضائع. وخلال شهر واحد، يتوقع أن يبلغ دوران الصرف الأجنبي أكبر بمقدار ١,٦ مرات من إجمالي الناتج المحلي العالمي سنوياً.

٣٢. أما الأثر طويل الأمد لهذه التطورات على كمية الوظائف وموقعها، فلا يزال غير مؤكد إلى حد كبير. وسوف تُستحدث فرص عمل جديدة، خاصة في البلدان النامية. غير أنَّ التكنولوجيا الحديثة قد تخفض أيضاً مضمون العمالة في النمو الاقتصادي، مع ما يترافق بذلك من تداعيات واضحة نظراً لمستويات البطالة العالية السائدة في كافة أرجاء العالم.

^{١٠} انظر:

IMS research: *The growth of China's industrial robot production*, press release, 9 Jan. 2013, at: http://www.imsresearch.com/press-release/The_Growth_of_Chinas_Industrial_Robot_Production.

^{١١} انظر:

Bank for International Settlements: *Triennial Central Bank survey of foreign exchange and OTC derivatives market activity in April 2010, Preliminary results*, Sep. 2010 (Basel), at: <http://www.bis.org/press/p100901.htm>.

٣٣. والواضح أنّ الابتكار التكنولوجي سينصب مباشرة في الطلب على المهارات في أسواق العمل. وإحدى المفارقات الأكثر مدعاة للقلق في الأزمة الحالية في أسواق العمل، هي أنّ أصحاب العمل عاجزون عن إيجاد المهارات الصحيحة لملء الوظائف الشاغرة المتاحة، حتى في ظروف تسودها بطالة مرتفعة جداً. وعلى العموم فإن ثلث أصحاب العمل الذين شملتهم الدراسة الاستقصائية يعانون من هذه الصعوبات.

٣٤. وإذا كانت المكاسب المستقبلية للنمو الاقتصادي ستتأني على وجه الاحتمال عن زيادة الإنتاجية وليس عن الاستخدام الأوسع نطاقاً لعوامل الإنتاج، عندئذ سنكمن العلاوة في امتلاك مهارات ملائمة أعلى بغية اكتساب مزايا تنافسية. وبوجه عام، إنّ مستويات التعليم في تحسن. وفي عام ٢٠١٠، كان السكان البالغون يحصلون على ما متوسطه ٧,٨ سنوات من التحصيل الدراسي، وسوف يستمر هذا الرقم في الارتفاع إذ أنّ البلدان تتلاقى أكثر فأكثر حول مستويات الأشخاص الأعلى أداءً.

٣٥. ومع ذلك، يشير استمرار أوجه التفاوت بين عرض المهارات والطلب عليها إلى أنّ المستويات الأعلى من التحصيل العلمي لا تشكل إلا جزءاً من الحل؛ وتبرز حاجة كبيرة إلى تقريب دوائر العمل والتعليم والتدريب غير المتقاطعة في أغلب الأحيان، لتكون أكثر تواصلاً واتساقاً فيما بينها. وتبيّن التجارب أنّه عند إقامة الصلات - مثلاً في نُظم التعلم المزدوج - يمكن أن تكون النتائج الإيجابية جمة.

٣٦. ويأتي "تفريغ" أسواق العمل الملحوظ على نطاق واسع ليرتبط بهذه الاعتبارات، مع استقطاب الوظائف بين فئات الوظائف القليلة ذات المهارات الرفيعة والأجور العالية من جهة، وفئات الوظائف الكثيرة متدنية المهارات ومنخفضة الأجور، من جهة أخرى. وهناك أيضاً تركيز متزايد على "المهارات الأساسية" الشخصية المطلوبة للنجاح في أنشطة العمل التفاعلية. وقد يستنتج من ذلك على ما يبدو أنّ مستوى المهارات ليس هو المهم وحده بل طبيعة تلك المهارات، وأنّه ينبغي لُنظم التعليم والتدريب أن تتكيف مع هذا الواقع.

٣٧. ووتيرة التغير في عالم العمل، سواء أكان محفزاً بالتكنولوجيا أم لا، جعل من المسار المهني أحادي الوظائف أمراً نادراً أكثر فأكثر. وعلى المستوى نفسه، فإنه جعل التعلم المتواصل ضرورة. والتغيير يجعل بعض المهارات سلعة قيمة ولكن قابلة للتلف، وتبرز الحاجة إلى تجديد هذه المهارات بشكل مستمر. كما يعاني رأس المال البشري من التآكل بسبب آثار البطالة طويلة الأجل، لا سيما في صفوف الشباب. ولا بد من أن يصبح الخطر المزدوج لتدهور المهارات وتقدمها محل تركيز سياسات سوق العمل.

٣٨. والمسؤولية لا تقع على عاتق السياسة العامة فحسب، فأصحاب العمل ونقابات العمال يضطلعون - وعليهم أن يضطلعوا أكثر فأكثر - بالمزيد من المسؤولية للاستثمار في المهارات وتنسيق جهودهم مع تلك التي يبذلها واضعو السياسة العامة ومقدمو التدريب. وفي حقبة من التغيير التكنولوجي والتنظيمي المتسارع، يتعين أن يكون تعزيز نُظم التعليم والتدريب وتوفير المهارات الأساسية للجميع، لا مجرد أولوية قصوى بل أولوية متقاسمة، بمؤازرة من جانب منظمة العمل الدولية ودعم كامل من هيئاتها المكونة الثلاثية.

المعالم المتغيرة للفقير والازدهار

٣٩. ينص إعلان فيلادلفيا على أنّ الفقر حيثما كان يشكل خطراً على الازدهار في كل مكان؛ وهو يطلب شن الحرب ضد العوز بعزم لا هوادة فيه. وتظهر الأدلة في السنوات الأخيرة أنّه تم إحراز تقدم فعلي في الحرب ضد الفقر وأنّ الازدهار انتشر ليخلق طبقة وسطى جديدة ذات أبعاد لم يسبق لها مثيل في بلدان عديدة.

٤٠. إن تحقيق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية للأمم المتحدة، والمتمثل في تخفيض الفقر في العالم إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥، وذلك قبل خمسة أعوام من التاريخ المحدد، يعزى إلى الجهود الكبيرة المبذولة، لا سيما الأداء التاريخي للصين. أضف إلى ذلك أنّه مهّد الطريق أمام الهدف الذي اقترحه البنك الدولي للقضاء على الفقر المدقع في العالم بحلول عام ٢٠٣٠ باعتباره هدفاً واقعياً ويمكن بلوغه^{١١}. وكلما اقتربنا من التاريخ المحدد كلما كان تحقيقه النهائي يتوقف على قدرة الاستراتيجيات المناهضة للفقير - ومن بينها استراتيجية العمل اللائق - على الوصول إلى المجموعات الأكثر حرماناً واستضعافاً.

٤١. ويعيش 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.

^{١١} "إبامكاننا بناء عالم بلا فقر" - كلمة رئيس مجموعة البنك الدولي جيم يونغ كيم في جامعة جورج تاون، متاح على العنوان: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2013/04/02/world-bank-group-president-jim-yong-kims-speech-at-georgetown-university>.

والالتزام الدستوري للمنظمة في القضاء على الظلم والمشقة والحرمان بشكل سبياً آخر لا يقبل الجدل أيضاً. والأمر الذي يجري التغافل عنه بشكل أسهل هو أن ثلاثة أرباع الفقراء يتواجدون اليوم في البلدان متوسطة الدخل. وإن دل ذلك على شيء، فإنه يدل على الصعوبات التي تواجهها بلدان عديدة في الحيلولة دون انعدام المساواة والفقير، بالرغم مما تشهده من نمو وتنمية. ولذلك أيضاً انعكاسات على تحديد أهداف الاستراتيجيات المناهضة للفقير.

٤٢. غير أن العالم ليس على مسار خطي نحو القضاء على الفقر، وتبرز اتجاهات متباينة جداً حسبما إذا كان الفقر مقيساً بالقيم المطلقة (مثلاً، ١,٢٥ دولار أمريكي كحد يومي أقصى للفقير المدقع)، أو بالقيم النسبية (مثلاً، باعتباره نسبة مستويات الدخل الوطنية المتوسطة أو الوسيطة). بالإضافة إلى ذلك، وكما ورد في تقرير *عالم العمل لعام ٢٠١٣* الصادر عن منظمة العمل الدولية،^{١٣} فإن الكثيرين ممن نجحوا في الإفلات من شرك الفقر لا يزالون يعانون من ظروف شبيهة بالفقر أو هم معرضون للانزلاق مجدداً في وضعهم السابق. والتوصل إلى خفض الفقر بشكل مستدام يرتبط ارتباطاً كبيراً بقدرة البلدان متوسطة الدخل على الحد من أوجه انعدام المساواة وهي تحقق نمواً.

٤٣. والحصول على عمل لائق هو السبيل الناجع للحد من الفقر. وقد اكتسبت منظمة العمل الدولية دعماً واسع النطاق لذلك المقترح الذي يتعين أن يكون حجر الزاوية للبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لما بعد عام ٢٠١٥. وحيث لا يولد العمل دخلاً يتجاوز مستويات الفقر - وبالتالي لا يُعتبر لائقاً، فإن طريق "الخلاص من الفقر" يكون مقطوعاً^{١٤}. وعليه، هناك ما يدعو إلى القلق جراء تزايد أعداد الفقراء العاملين، حيثما وجدوا. وهذا قلق قديم العهد، ذلك أن: ديباجة دستور منظمة العمل الدولية تشير إلى الحاجة الملحة إلى "توفير أجر يكفل ظروف معيشة مناسبة". وبعد مرور قرابة قرن، لم تفقد هذه الحاجة ذرة من سمتها الملحة.

٤٤. ومن الأمور المرتبطة بشكل وثيق باتجاهات الفقر، بروز طبقة وسطى في العالم. والتعريف يختلف فيما بينها، ولكن هناك تعريف يحدد الأسر المعيشية من الطبقة الوسطى على أنها الأسر التي تنفق بين ١٠ دولارات أمريكية و ١٠٠ دولار أمريكي يومياً للفرد الواحد من حيث تكافؤ القدرة الشرائية، وهي تشكل ٢٨ في المائة من سكان العالم، مع نسبة ٧٠ في المائة من الأسر التي لا تزال تعتبر على أنها فقيرة ونسبة ٢ في المائة على أنها أسراً غنية.

٤٥. وتظهر هذه الأرقام كأنها برهان على التقدم المحرز في برنامج العمل اللائق. ويقول أحد المحللين إن "الحصول على وظيفة ثابتة ذات أجر جيد ليس إلا دليلاً على ما يسمى الطبقة الوسطى"^{١٥}. غير أنها تحجب كذلك التباينات الإقليمية الصارخة: إذ هناك تناقض فاضح بين بروز الطبقات الوسطى في الاقتصادات الناشئة والنامية، حيث ازدادت فيها القوى العاملة المنتمية إلى الطبقة الوسطى قرابة ٤٠٠ مليون شخص منذ عام ٢٠٠١،^{١٦} وبين تفريغ وظائف الطبقة الوسطى في عدد من الاقتصادات الصناعية الناضجة.

٤٦. والآثار العامة المتأتية عن قيام طبقة وسطى حقيقية في العالم بالنسبة إلى عالم العمل، لا تزال على نشوء وسوف تستمر في العقود المقبلة. ومما لا شك فيه أنها تشمل تدرج شرائح أساسية من السكان إلى عتبات الوفرة، مستقدمة معها قدرة كبيرة على الاستهلاك. والتغيرات التي تطرأ على أنماط الحياة وفقاً لذلك قد تتباين بين التغيير الجذري في العادات الغذائية وبين زيادة الطلب على المشاركة الديمقراطية والمساءلة، وهو أمر يخلف بدوره عواقب متنوعة ومهمة جداً، مثلاً على أسعار المواد الغذائية والسلع والأسواق العالمية والبيئة (والبرهان على ذلك أنه في الأسواق الناشئة في مجموعة العشرين وحدها، قام ما يقرب من ٦٠٠ مليون مستهلك باقتناء سيارة، وهو ما يدل على انتمائهم إلى الطبقة الوسطى)، وعلى السياق الاجتماعي والسياسي في العديد من المجتمعات. كما تشمل هذه التطورات احتمال الابتعاد عن العمل الذي تحدده منظمة العمل الدولية على أنه هش.

^{١٣} انظر: ILO: *World of Work Report 2013* (Geneva, forthcoming).

^{١٤} مكتب العمل الدولي: *الخلاص من الفقر*، تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩١، جنيف، ٢٠٠٣.

^{١٥} انظر:

A. V. Banerjee and E. Duflo: "What is middle class about the middle classes around the world?", in *Journal of Economic Perspectives* (2008, Vol. 22, No. 2), pp. 3-28.

^{١٦} انظر: ILO: *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip* (Geneva, 2013), p. 41.

٤٧. بيد أن ما يطغى على كل هذه التطورات هو ترسخ أزمة بطالة الشباب. فهي بمثابة مأساة عالمية، حيث يواجه ملايين الشباب خطر أن يتحولوا إلى جيل ضائع. ولا بد من الاستماع إلى الدعوة التي أطلقها المؤتمر في العام المنصرم، إلى اتخاذ وتنفيذ الإجراءات^{١٧} لمنع هذه المأساة.

تزايد انعدام المساواة: تحدٍ كبير أمام العدالة الاجتماعية

٤٨. ما الذي تسترعي هذه الاتجاهات انتباهنا إليه بشأن انعدام المساواة في العمل وفي المجتمع؟ إلى جانب بشائر الحد من الفقر وتنامي الطبقة الوسطى - في أجزاء من العالم على الأقل - هناك قلق عميق بشأن تزايد أوجه انعدام المساواة داخل البلدان وفيما بينها. والدراسة الاستقصائية السنوية بشأن المخاطر العالمية، التي أجراها المنتدى الاقتصادي العالمي هذا العام، وضعت "التفاوت الحاد في الأجور" في المرتبة الأولى - متقدمة بذلك على الاختلالات المالية المزمنة وارتفاع انبعاثات غازات الدفيئة وأزمة توفير المياه وسوء إدارة تشيخ السكان^{١٨}.

٤٩. وهناك عدة أسباب تدعو للنظر إلى تزايد انعدام المساواة على أنه مدعاة للقلق. وعلى البعض أن يتكيفوا مع القيم والإجحاف الملازم لانعدام المساواة المفرط. وقد تختلف وجهات النظر لمعرفة الحد الذي يصبح انعدام المساواة عنده مشكلة، ولكن بالنسبة إلى منظمة مثل منظمة العمل الدولية تقوم ولايتها على تحقيق العدالة الاجتماعية، فإن هذه الاعتبارات ذات مغزى بالتأكيد. ولن ينفي الكثيرون أنه قد تم تجاوز هذا الحد، إذ نُظر إليه على المستوى العالمي. غير أن تحديد انعدام المساواة كخطر عالمي أمرٌ مختلف، إذ يشير إلى أن المستويات الحالية والاتجاهات الأخيرة لانعدام المساواة تشكل تهديداً للسير السليم للاقتصادات والمجتمعات.

٥٠. والمبدأ القائل بأنّ المستويات غير المقبولة من انعدام المساواة، من قبيل الحرمان والمشقة، يمكنها أن تطرح تهديداً أمام الاستقرار والتلاحم الاجتماعيين، لهُو ملازم للمفهوم التأسيسي لمنظمة العمل الدولية، ألا وهو أنّ السلام الدائم ينبغي أن يبنى على أساس من العدالة الاجتماعية. بالإضافة إلى أنّ التجربة تثبت ذلك. فالحكومات التي تواجه اليوم مهمة وضع استراتيجيات ترمي إلى إعادة إرساء مالية عامة مستدامة في أعقاب الأزمة المالية، مضطرة إلى أن تواجه واقع أنّ الاستراتيجيات التي يبدو أنها لا تشمل تقاسماً منصفاً للتكاليف والجهود، لن تحصل على قبول الجمهور ولن تعرف نجاحاً. فهي تتجاوز الخطوط الحمراء للعقود الاجتماعية الضمنية. والحوار الاجتماعي أساسي لإعادة بناء الثقة وتجنب هذا النوع من النتائج. وأينما جرى إهماله أو انهيار تحت ضغط الأزمة، قد تكون العواقب وخيمة ومن الصعب إصلاحها.

٥١. وهناك عنصر خطر مختلف ينجم عن الاختلال الاقتصادي الناشئ عن انعدام المساواة المفرط. فتركز مداخيل عالية جداً في يدي حفنة قليلة من الناس في أحد طرفي السلم، وتدني مداخيل أعداد كبيرة من الناس في الطرف الآخر، قد أضعف الطلب العالمي وأثر النمو المقلص للفقر. والأهم من ذلك أنّ اتساع أوجه انعدام المساواة ترافق مع انقسام متنامٍ بين المداخيل والإنتاجية، مما أخلّ بالحوافز الاقتصادية.

٥٢. وتزايد التوزيع غير المنصف للمداخيل، الناجم عن تنوع القوى العاملة في عالم العمل، يشكل أحد أبعاد انعدام المساواة. وينشأ بعددٍ آخر من التمييز الواضح - المباشر وغير المباشر - القائم على الجنس أو العرق أو الدين أو الأصل الاجتماعي، أو أي أسباب أخرى. ويأتي انعدام المساواة أيضاً نتيجة انتهاك حق المساواة في المعاملة، وينص إعلان منظمة العمل الدولية لعام ٢٠٠٨ على أنه "يجب اعتبار المساواة بين الجنسين وعدم التمييز قضيتين شاملتين" تتضمنهما الأهداف الاستراتيجية لمنظمة العمل الدولية. وقد لعبت منظمة العمل الدولية دوراً مهماً في التقدم الكبير الذي أحرز في الحماية القانونية للأفراد من التمييز في العمل. غير أنّ التمييز لا يزال قائماً، وتبقى فجوة الأجور بين الجنسين على المستوى العالمي مرتفعة لا تتزحزح ولا وجود لأية مؤشرات لتراجعها. وبشكل ظهور أسباب جديدة للتمييز مدعاة للقلق. ومن المهم، على وجه التحديد، التصدي للآثار التمييزية الواسعة الناشئة عن إجراءات أو مؤسسات أو سياسات حيادية في ظاهرها في مجال التعليم، مثلاً إلى جانب أسواق العمل وأماكن العمل.

٥٣. ولعلّ الدرس الذي يمكن استخلاصه هو أنّ انعدام المساواة لن يكون مسموحاً به بكل بساطة من الناحية الاجتماعية أو الاقتصادية، إذا ما تعدى حداً معيناً. ويسري ذلك أيضاً على إنكار الحقوق الديمقراطية الأساسية والحقوق في العمل. ويكمن الفارق اليوم في أنه، في حين بات الاحترام الكامل للحقوق الأساسية متعارفاً عليه تماماً كهدف عالمي، بما في ذلك الحقوق الصادرة عن منظمة العمل الدولية، لا بد من أن تلقى الشواغل

^{١٧} قرار بشأن أزمة عمالة الشباب: دعوة إلى اتخاذ الإجراءات، اعتمده مؤتمر العمل الدولي، الدورة ١٠١، ٢٠١٢.

^{١٨} انظر: World Economic Forum: *Global Risks 2013, Eighth edition* (2013), at: <http://reports.weforum.org>.

المتصاعدة بشأن انعدام المساواة تعبيراً لها في برنامج سياسي متميز. وقد حان الوقت للقيام بذلك، ونظراً إلى أنّ الأسباب والعواقب المتأنتية عن تنامي انعدام المساواة هي محورية في عالم العمل، فإنه برنامج يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تؤدي فيه دوراً مهماً في السنوات القادمة.

إعادة التوازن والتقارب والانتعاش

٥٤. ليس من السهل على الدوام التمييز بين العوامل الظرفية في عالم العمل والاتجاهات الهيكلية الأطول أمداً. ويصح هذا الأمر بصورة خاصة اليوم: فما هي العوامل التي يمكن عزوها إلى الآثار المباشرة للأزمة - ويمكن بالتالي توقع أن تتقلص في حال عادت الظروف "الطبيعية" إلى ما كانت عليه - وما يجب اعتباره مكونات للتغيير الهيكلي الدائم في الاقتصاد العالمي؟

٥٥. إننا ندرك أنّ هذا العام ستتجاوز حصة الاقتصادات الناشئة والنامية من الإنتاج العالمي حصة الاقتصادات المتقدمة. وحين تحتفل منظمة العمل الدولية بمئويتها، ستكون هذه الحصة قد بلغت حوالي ٥٥ في المائة. وإذا أمعنا النظر في ذلك، نجد أنّ الاتحاد الأوروبي يشكل ١٨,٧ في المائة من الإنتاج العالمي والولايات المتحدة ١٨,٦ في المائة والصين ١٥ في المائة، كما تستحوذ مجموعة "BRICS" المكونة من البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين وجنوب أفريقيا، على ما مجموعه ٢٨ في المائة^{١٩}.

٥٦. وقد حدد صندوق النقد الدولي الدينامية المباشرة في هذا الوضع في شهر نيسان/أبريل من العام الجاري، باعتبارها "انتعاشاً عالمياً بثلاث سرعات"،^{٢٠} مع استمرار الاقتصادات الناشئة والنامية، لا سيما في أفريقيا، في تسجيل نمو متين، إلى جانب مجموعة ثانية "ماضية في التحسن" تضم الولايات المتحدة، ومجموعة ثالثة تضم الاتحاد الأوروبي واليابان، تسعى جاهدة إلى تقادي الركود أو الانكماش.

٥٧. غير أنه حتى ضمن هذا السيناريو، تذهب التوقعات إلى مستويات نمو منخفضة بالنسبة إلى الاقتصادات الناشئة مقارنة بمستويات ما قبل الأزمة. والتفاوت في وتيرة الانتعاش لهو تجسيد لأوجه الاختلال المستمرة في الاقتصاد العالمي، والتي تكثفت وباتت تشكل عوائق أمام النمو المتين والمستدام.

٥٨. ونظراً إلى حجم الأسواق المالية وتأثيرها، فهي تستمر في هيمنتها على الاقتصاد الحقيقي. وهي تخل بمهمتها الرئيسية ألا وهي تلبية احتياجات الاقتصاد الحقيقي من حيث تمويل نمو الاستثمار المستدام. وفي مثل هذه الظروف، فإن مخاطر تجدد انعدام الاستقرار تبقى عالية.

٥٩. بيد أنّ الخبرة المستمدة من الأزمة تدفع بلدان أخرى إلى الحد من الاعتماد على أسواق الصادرات والتفكير بدلاً من ذلك في حفز الطلب المحلي، بما في ذلك من خلال الاستثمارات في البنى التحتية وتحسين الأجور وتوفير نُظم أفضل للحماية الاجتماعية.

٦٠. والمناقشات الجارية بشأن التشفيف والوظائف والنمو - وهي مسائل تطرق إليها إعلان أوسلو الذي اعتمده الاجتماع الإقليمي الأوروبي التاسع لمنظمة العمل الدولية في نيسان/أبريل - تشمل أيضاً السعي إلى تحسين القدرة التنافسية في الأسواق الدولية. والهدف من ذلك ليس جعل الأموال العامة تستعيد عافيتها فحسب، بل جعل أسواق العمل تعمل بشكل أفضل من خلال الإصلاح الهيكلي. وفي حالات أكثر صرامة في منطقة اليورو، حيث خيار تخفيض قيمة العملة ليس متاحاً، شملت التدابير المتخذة أيضاً تخفيضاً مباشراً في الأجور وظروف العمل.

٦١. وبصرف النظر عن مزايا فرادى السياسات الوطنية، هناك اعتباران عامان مهمان ينبثقان عن هذا الوضع.

٦٢. أولاً، في حين يُعتبر تحسين القدرة التنافسية هدفاً مشروعاً لأي اقتصاد أو منشأة، من المستحيل منطقياً أن يصبح الجميع أكثر قدرة على التنافس: فزيادة القدرة التنافسية لطرف ما تعني، بطبيعة الحال، تراجع القدرة التنافسية لطرف آخر. وفي السياق نفسه، لا يمكن لجميع البلدان أن تصدر أسلوبها للخروج من الأزمة، إذ أنّ صادرات طرف ما هي واردات طرف آخر. وعدم إمكانية فهم هذا المنطق البسيط والعمل استناداً إليه، من شأنه أن يؤدي إلى دوامة نزولية تنافسية في الأجور وظروف العمل، سبق لمنظمة العمل الدولية أن حذرت منها، مثلاً في الميثاق العالمي لفرص العمل عام ٢٠٠٩، وهو ما لا يعود بالنفع على أي طرف على الأمد الطويل.

^{١٩} انظر: IMF: World Economic Outlook Database, Apr. 2013 edition.

^{٢٠} كريستين لاغارد: "إجراءات السياسة العالمية لضمان استباق الأزمة"، كلمة لمقابلة أمام منتدى نيويورك الاقتصادي، ١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٣، على الموقع التالي: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2013/041013.htm>.

٦٣. ثانياً، إنّ الخطوط الحمراء التي وضعتها منظمة العمل الدولية حول الجهود الرامية إلى تحسين القدرة التنافسية محددة بشكل واضح عند العتبة التي تبدأ عندها هذه الجهود في المساس بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وينص إعلان عام ٢٠٠٨ على أنّ انتهاك هذه المبادئ والحقوق لا يمكن أن يستشهد به أو أن يستخدم بشكل آخر كميزة نسبية مشروعة، وأنّ معايير العمل ينبغي ألا تستخدم لأغراض تجارية حمائية.

٦٤. وفي هذا السياق، تقدم سلوكية الأجور في مختلف الأقاليم منذ بداية القرن، دعماً لفكرة التقارب الدولي. ومن عام ٢٠٠٠ إلى ٢٠١١، ارتفع متوسط الأجور الشهري بالقيم الحقيقية في العالم قرابة الربع، وفي آسيا، تضاعف مرتين تقريباً وفي الصين زاد ثلاثة أضعاف تقريباً؛ وبلغت الزيادة ١٥ في المائة في أمريكا اللاتينية والكاريبي، كما بلغت ١٨ في المائة في أفريقيا. وفي حين نهضت أوروبا الشرقية من الاضطرابات الناجمة عن عملية الانتقال وشهدت زيادة بثلاثة أضعاف انطلاقاً من قاعدة متدنية جداً، شهد الشرق الأوسط انخفاضاً بنسبة ٥ في المائة. وفي غضون ذلك، ارتفع إجمالي متوسط الأجور بالقيم الحقيقية بما يزيد قليلاً على ٥ في المائة خلال الفترة نفسها^{٦٤}.

٦٥. ولا بد من فهم هذه التطورات بشكل سليم في سياق مستويات الأجور المطلقة المعنية. وفي عام ٢٠١٠، حصل عامل فلبيني في مجال التصنيع قرابة ١,٤٠ دولاراً أمريكياً للساعة الواحدة؛ وبالنسبة إلى البرازيل، قابل هذا الأجر ٥,٤٠ دولاراً أمريكياً للساعة الواحدة، و١٣ دولاراً أمريكياً في اليونان و٢٣,٣٠ دولاراً أمريكياً في الولايات المتحدة و٣٤,٨٠ دولاراً أمريكياً في الدانمرك^{٦٥}.

٦٦. واستناداً إلى ذلك، لا تزال الطريق إلى تقارب الأجور طويلة بالفعل. والمفهوم الذي يفيد أنّ استراتيجيات القدرة التنافسية الدولية يمكن أن تقوم أساساً على ضغط تكاليف الأجور، يتناقض مع حجم الفوارق الدولية المعنية في الأجور. والمسألة الوجيهة التي يتعين معالجتها هي العلاقة القائمة بين الأجور والإنتاجية.

٦٧. والبرهان في هذا الصدد يكمن قطعاً في الأجور التي لا تلحق بركب نمو الإنتاجية في البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء، مع ما يتأتى عن ذلك من تخفيضات في الحصة الإجمالية من الدخل الوطني. وقد انخفض متوسط حصة العمل في ١٦ بلداً متقدماً من حوالي ٧٥ في المائة في منتصف السبعينات ليلبغ حوالي ٦٥ في المائة، قبيل حدوث الأزمة المالية العالمية. وخلال الفترة الزمنية الأقصر الممتدة منذ أوائل التسعينات ولحين حدوث الأزمة، شهد ١٦ بلداً نامياً وناشئاً انخفاضاً مقابل ما من ٦٢ إلى ٥٨ في المائة^{٦٦}.

٦٨. وفي حين يولي اهتمام كبير في الوقت الراهن إلى ضرورة إعادة الصلة بين الأجور والإنتاجية في البلدان التي تجاوزت فيها الأجور الإنتاجية بشكل كبير، تظهر البراهين أنّ الأجور هي التي شهدت تراجعاً في الأغلبية العظمى من البلدان.

٦٩. وهدف المجتمع الدولي من إعادة إطلاق نمو متين ومتوازن ومستدام وغني بالوظائف، يضع منظمة العمل الدولية في صميم النقاش الأساسي حول السياسة العامة، بما في ذلك ضمن إطار مجموعة العشرين ومع مؤسسات مالية دولية. وتبرز هنا فرصة مهمة أمام منظمة العمل الدولية من أجل ضخ برنامج العمل اللائق في دينامية الانتعاش.

السمة المتغيرة للإنتاج والعمالة

٧٠. يقول السيد جيم كليفتون، الرئيس والمدير التنفيذي لشركة Gallup: "إنّ الحصول على عمل أمرٌ يرغب فيه كل امرئ في العالم"^{٦٧}. ولكن ماذا يشبه العمل اللائق مع استمرار الاقتصاد العالمي بالتغير؟ من المؤكد أنّ النمط التقليدي من الوظيفة بدوام كامل وساعات عمل محددة والحصول على معاش تقاعدي محدد عند الانتهاء من مسار وظيفي متوقع ومأمون مع صاحب عمل وحيد، ما فتئ يتحول واقعاً نادراً أكثر فأكثر، مهما بدا أمراً مرغوباً فيه. وهذا الوضع ما كان يوماً واقع معظم الأشخاص العاملين الذين ما فتئوا يشتغلون على الأرجح في أوساط ريفية وغير منظمة ولا يحصلون في غالب الأحيان إلا على حد أدنى من الحماية أو الأمن.

^{٦٦} مكتب العمل الدولي: تقرير الأجور في العالم ٢٠١٢-٢٠١٣: الأجور والنمو المنصف (جنيف، ٢٠١٣)، الصفحة ١٠.

^{٦٧} المرجع نفسه، الشكل ٨، الصفحة ١١.

^{٦٨} المرجع نفسه، الصفحة ٤٢.

^{٦٩} انظر:

Interview at the launch of J. Clifton: *The coming jobs war: What every leader must know about the future of job creation*, press release, 4 Oct. 2011, at: <http://www.gallup.com/press/150389/Coming-Jobs-War.aspx>.

٧١. واليوم، هناك حوالي نصف القوى العاملة في العالم ضالعة في العمالة بأجر، غير أنّ الكثيرين لا يعملون بدوام كامل لدى صاحب عمل وحيد. وما كان من المفترض أن يكون "غير نمطي" أصبح نمطياً وتحول "المعتاد" إلى استثناء. ووجهات النظر متباينة بشدة بشأن ما إذا كان ذلك يرتدي أهمية بالنسبة إلى تحقيق العمل اللائق للجميع وكيف يمكن ذلك، وفي حال الإيجاب ما ينبغي القيام به تحقيقاً لهذا الغرض.

٧٢. ومما لا شك فيه أنّه كان من الصعب التوصل إلى توافق في الآراء بشأن هذه المسائل في منظمة العمل الدولية، بالرغم من الجهود الحثيثة التي بذلت في السعي إلى ذلك. وعلى خلفية ما بعد حرب باردة من الجدل المطول بين مزاي وعيوب المرونة الداخلية والخارجية لسوق العمل، اعتمدت منظمة العمل الدولية مجموعة من الاتفاقيات في التسعينات بشأن أشكال محددة من العمل - العمل لبعض الوقت، العمل في المنزل، وكالات الاستخدام الخاصة. وبعد مناقشة غير مثمرة لسك يتعلق بعقود العمل، اعتمدت المنظمة توصية علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨). ولم تلق الاتفاقيات إلا عدداً متواضعاً من التصديقات حتى الآن - بين عشرة تصديقات و٢٧ تصديقاً - ويستمر جدل شديد بشأن المسائل التي تنطرق إليها هذه الاتفاقيات، وصولاً إلى اتفاقية إنهاء الاستخدام، ١٩٨٢ (رقم ١٥٨)، التي تصب في صميم المسائل المتعلقة بالمرونة الخارجية.

٧٣. وأمام منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة تحدٍ للمضي قدماً انطلاقاً من مواقع ثابتة ومعروفة جيداً بغية بناء توافق في الآراء بشأن مسائل سياسات سوق العمل المعاصرة الرئيسية، التي يتعين على المنظمة أن تعطي رأيها فيها بقوة مقنعة. والدفاع عن المصالح المشروعة في هذه المسائل كما في مسائل أخرى، وتباين وجهات النظر الناجم عن ذلك، إنما تشكل جزءاً طبيعياً من حياة منظمة العمل الدولية. ولكن، إذا أفضت إلى طريق مسدود طويل الأمد بشأن مسائل يجب أن تكون، بل ستكون، موضوع قرارات وإجراءات سياسية متخذة على المستوى الوطني، فهناك خطر من أن يُنظر إلى منظمة العمل الدولية لا محالة على أنها غير ملائمة في مجالات لا بد لزوماً من أن تكون موجودة فيها. والأمر على المحك هو التعريف العملي لهيكلية العمل اللائق في سوق العمل اليوم، الذي يتعين أن يكون حجر الأساس لاتفاقيات الحقوق الأساسية.

٧٤. وإذا كان التصنيف التدريجي لما يسمى أشكال وعلاقات العمل "المعتادة" في مجموعة من مختلف الأنماط يشكل بعداً للتفرقة المتزايدة في سوق العمل، فهناك بعد آخر يوجد في تجزئة عمليات الإنتاج على طول سلاسل الإنتاج التي تزداد تعقيداً وتشتتاً، والتي قد تشمل العديد من البلدان أو حتى الأقاليم.

٧٥. ولعل ذلك، وهو الحدث الأكثر بياناً لعولمة نشاط قطاع الأعمال، يمثل بعض المسائل والفرص الأساسية أمام منظمة العمل الدولية. والتدابير التقليدية لميزانيات التجارة الوطنية، التي تعكس نظرة إلى التجارة العالمية باعتبارها مجرد مبادلات بين الدول، لا تجسّد الواقع ومفاده أنّ السلعة النهائية التي يشتريها المستهلك غالباً ما تكون مجموعة من القيم المضافة أو العمل المؤدى في عدة بلدان^{٢٥}. وبالنسبة إلى منظمة العمل الدولية التي تتمحور مصالحها ومسؤولياتها حول ممارسات العمل على طول هذه السلاسل، يكمن السؤال المعني في معرفة إذا كان من الكافي الاستمرار في معالجة هذه المسائل بمحض الإشارة إلى الدول الأعضاء فيها والتي هي ملزمة قانوناً بتطبيق الاتفاقيات المصدق عليها. وسلاسل التوريد العالمية لا تقلل من حجم المسؤوليات التي تضطلع بها الدول الأعضاء ولا تحل محلها. أما كون الجهات الفاعلة في القطاع الخاص المحركات التي تؤدي إلى تحول سلاسل التوريد أو شبكات الإنتاج بشكل مستمر، والتي تميّز أكثر فأكثر التجارة الدولية والاستثمار، فقد يشير على ما يبدو إلى وجود المزيد من الفرص أمام منظمة العمل الدولية لتعزيز العمل اللائق في عمليات الجهات المذكورة.

٧٦. ويتحقق ذلك من خلال المبادرات الموسعة التي تتخذها المنشآت التي تستمد إنتاجها من خلال مثل هذه الترتيبات سعياً إلى ضمان ظروف عمل مقبولة واحترام الحقوق الأساسية. وكثرة مدونات السلوك وآليات التدقيق الاجتماعي القائمة، لهما خير دليل على الأهمية المولاة لهذه المسائل. ولا يزال يتعين أن تلقى المقترحات من أجل مناقشة موضوع العمل اللائق في سلاسل التوريد العالمية في المؤتمر، دعم مجلس الإدارة الذي سيكون أمامه مع ذلك فرصة قريبة للعودة إلى هذا الموضوع.

٧٧. والمسألة الأعم هي مسألة معرفة مدى المشاركة الإجمالية لمنظمة العمل الدولية مع المنشآت الخاصة. وهذه هي إحدى المسائل التي سيجري النظر فيها في الفصل التالي الذي يعالج مسألة كيفية قيام منظمة العمل الدولية بالتفاعل مع القوى التي تحولّ عالم العمل والتكيف معها.

^{٢٥} انظر:

OECD-WTO Trade in value-added database, at: <http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>.

تجهيز منظمة العمل الدولية: التحديات المؤسسية

٧٨. تحدد العمليات الكامنة وراء التغيير السريع في عالم العمل، السياق الذي تقترب في إطاره منظمة العمل الدولية من الذكرى المئوية لتأسيسها. وتطرح هذه العمليات أيضاً تحديات أمام المنظمة لبحث مدى استعدادها حقاً لمواصلة الدفاع عن قضية العدالة الاجتماعية في ظروف لا تحمل إلا شبيهاً لا يذكر مع ظروف عام ١٩١٩.

٧٩. ولا خلاف على أنّ منظمة العمل الدولية تضطلع بولاية تضعها في صميم القضايا السياسية الحاسمة المطروحة حالياً، وتعالج المسائل التي تهم الشعوب حقاً في جميع أنحاء العالم: فإن معظمنا يرغب في العمل في ظروف لائقة مقابل مكافأة لائقة. ولكن هذه الولاية في حد ذاتها لا تضمن للمنظمة أهميتها ونجاحها ومستقبلها، بل يتوقف ذلك على قدرتها على تحقيق أهداف ولايتها بمصداقية وفعالية.

٨٠. وتحتاج منظمة العمل الدولية إلى إيلاء اهتمام جدي لعدد من التحديات المؤسسية العالقة إذا كان المراد لها أن تتمتع بأفضل فرصة للقيام بعملها على أحسن وجه في بيئة سريعة التغيير. ولعل من الأسهل إغفال هذه التحديات، غير أن اختيار هذا النهج سيكون مكلفاً من حيث الفعالية. وتتصل هذه التحديات بما يلي:

- الهيكل الثلاثي والشرعية التمثيلية؛
- المعايير؛
- الاتساق؛
- منظمة العمل الدولية والمنشآت.

وتندرج كل هذه الأمور ضمن مسؤولية منظمة العمل الدولية تجاه أولئك الذين يواجهون أسوأ أشكال الظلم والمشقة والحرمان في العمل وفي المجتمع.

٨١. ولا بد لمنظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة من مواجهة هذه التحديات ليس لأسباب المصلحة الذاتية المؤسسية والمحافظة على الذات ولكن بسبب التمسك المشترك والبيّن بقضية العدالة الاجتماعية. وفي وقتنا هذا، يسود نفور عام من العديد من المؤسسات والممارسات والجهات الفاعلة في الحياة العامة، ولم تسلم الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية من ذلك. وينبغي ألا تجد منظمة العمل الدولية لنفسها عزاءً في كونها غير معروفة كثيراً وبالتالي محصنة نسبياً من جمهور واسع من المحبطين. ولا يمكن تحقيق التقدم إلا بإبراز منظمة العمل الدولية بصورة مقنعة كمنظمة تحركها القيم ويميزها سجل رائع من الإنجازات على مدى ما يناهز قرناً من الزمان ولديها الإرادة والقدرة على مواصلة تحقيق الإنجازات في المستقبل.

٨٢. لقد حققنا تقدماً جيداً في هذا الاتجاه، ولكننا بحاجة إلى بناء المزيد على الدعائم المتينة القائمة.

٨٣. وقد أبرز برنامج العمل اللائق منظمة العمل الدولية ووجه مسارها وحدد أهدافها ويمكن أن يستمر في أداء هذا الدور. إضافة إلى ذلك، فإن إعلان عام ٢٠٠٨ بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، كما يذكر خوان سومافيا المدير العام آنذاك، في التمهيد، "يضيف صبغة مؤسسية على مفهوم العمل اللائق ... [و] هو فعل إيمان متجدد بمنظمة العمل الدولية"، إذ يشير إلى أنه "ينبغي للمنظمة أن تستعرض وتكيف ممارساتها المؤسسية لتعزيز إدارتها وبناء قدراتها من أجل استخدام مواردها البشرية والمالية على أفضل وجه واستخدام الميزة الفريدة المتمثلة في هيكلها الثلاثي ونظام المعايير الخاص بها".

٨٤. وخلال السنوات الخمس التي أعقبت اعتماد الإعلان، بدأت بالتأكيد تظهر قيمة آليات متابعته. ولكن لا يزال على منظمة العمل الدولية أن تستغل إمكانيات هذه الآليات استغلالاً كاملاً. ولا غرو في أن المؤتمر على إدراك أنه مدعو بموجب أحكام الإعلان إلى إجراء استعراض لمدى تأثيره، واتخاذ خطوات لتعزيز تنفيذ في

الوقت الذي يحدده مجلس الإدارة وبالطرائق التي يراها ملائمة. ويبدو من المناسب النظر في وقت مبكر في إجراء مثل هذا الاستعراض.

٨٥. وفي هذا السياق، من المفيد الاعتراف بأن منظمة العمل الدولية عالجت ولا تزال تعالج عدداً من التحديات الخاصة المحددة في الإعلان. وفيما يتعلق بالإدارة السديدة، دخلت مقترحات الإصلاح التي أقرها مجلس الإدارة حيز النفاذ اعتباراً من تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١. ومن خلال هذه المبادرة، أدخل مجلس الإدارة تعديلات يعتد بها على أساليب عمله وتمكن بالتالي، بموافقة عامة، من تحسين الفعالية وأتاح للهيئات المكونة الثلاثية تحمل مسؤولياتها الإدارية على نحو أفضل.

٨٦. وعلى الرغم من الصعوبات المواجهة، ثمة حاجة إلى بذل جهد مماثل فيما يتعلق بالمؤتمر والحفاظ في الوقت ذاته حفاظاً تاماً على وظائفه الحيوية. والواقع أن مؤتمراً سنوياً يُعقد لحوالي ثلاثة أسابيع، لا يمكن أن يطمح في حدود المعقول في مشاركة عدد كافٍ من كبار صنّاع القرار من هيئات المكونة الثلاثية، وإن كان قادراً على اجتذاب زوار رفيعي المستوى، بمن فيهم رؤساء الدول والحكومات. وينبغي أن يكون هذا وحده مصدر قلق وتفكير.

٨٧. ومنذ دورة المؤتمر الأخيرة، سعت عملية الإصلاح والتغيير التي بدأت مع قدوم القيادة الجديدة لمنظمة العمل الدولية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، إلى تلبية الطلبات التي اقتضاها إعلان عام ٢٠٠٨ من منظمة العمل الدولية. وهذه العملية جارية في الوقت الحاضر ولا يزال هناك الكثير مما يتوجب عمله لتحقيق أهدافها. ولكن المنظمة تسعى إلى تلبية الطلبات الموجهة إليها بأساليب عدة، منها: الارتقاء بقدراتها التحليلية لتصبح مركز الامتياز التقني في عالم العمل؛ وضع حد للتقسيم الداخلي وعكس اتجاه تجزئة الجهود؛ تحسين نظم تقديم الخدمات الجيدة إلى الهيئات المكونة؛ تعزيز الشراكات الخارجية؛ إعطاء دينامية جديدة للمسائل التي أثارها الإعلان. ومع ذلك فإن الإصلاح الجاري هو وسيلة لبلوغ غاية أكثر مما هو غاية في حد ذاته. وثمة حاجة إلى النظر إلى أبعد من نطاقه، للتمعن أكثر في التحديات الجوهرية.

الهيكل الثلاثي والشرعية التمثيلية

٨٨. يقول إعلان عام ٢٠٠٨ "إن الحوار الاجتماعي وممارسة الهيكل الثلاثي ... داخل الحدود وعبرها أكثر ملاءمة الآن للتوصل إلى الحلول وبناء التلاحم الاجتماعي"، في عالم يشهد تزايد الترابط والتعقيد وتدويل الإنتاج. ويؤكد هذا التأييد القاطع للهيكل الثلاثي، المؤشر إلى ضرورة جعله أكثر تفعيلاً على الصعيد الدولي، قيمة الهيكل الثلاثي ليس بوصفه أسلوب عمل أساسي لمنظمة العمل الدولية فحسب، بل بوصفه كذلك أداة هامة لمعالجة القضايا الاجتماعية والاقتصادية داخل الدول الأعضاء وفيما بينها.

٨٩. غير أنّ الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية تدرك كذلك أن الهيكل الثلاثي لمنظمة العمل الدولية وأساليب عملها كانت موضوع انتقادات. ومن بين أكثر هذه الانتقادات شيوعاً ما يلي: أنّها تعكس في أحسن الأحوال حقائق عالم العمل في الزمن الماضي وليس في الزمن المعاصر؛ أنّ تراجع عضوية بعض منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال يجردهما من الشرعية التمثيلية اللازمة؛ أنّ هذه المنظمات غير قادرة في معظم الأحيان على الوصول إلى فئات واسعة من العمال والتحدث باسمهم، بمن فيهم العاملون في الاقتصاد غير المنظم.

٩٠. ولأن هذه الانتقادات اعتبرت في غير محلها، بل اعتبرت هدامة، فقد كان رد الفعل في كثير من الأحيان هو تجاهلها. ومع ذلك لم تكف هذه الانتقادات وظلت تثير قضايا تستحق أن يُنظر فيها بمزيد من التمعن بالاستناد إلى أسباب ثلاثة.

٩١. يتعلق السبب الأول باتجاه ملحوظ في أواخر القرن العشرين وأوائل القرن الحادي والعشرين، يتمثل في تحول المجتمع عما هو جماعي إلى ما هو فردي. وينطوي هذا على جوانب متعددة يتجاوز العديد منها عالم العمل بكثير، ولكنه يؤثر عليه تأثيراً قوياً. وإذا كان هناك تفضيل متزايد لتقديم المصالح الشخصية على أساس فردي وليس على أساس جماعي، وجنوح متزايد إلى التفاعل من خلال شبكات قائمة على التكنولوجيا بدلاً من الانضمام إلى هيئات تعاونية مشكلة بطريقة منظمة، وإذا كانت أنماط الحياة تتسبب حقاً في تآكل الجماعة وتشجع على تجزؤ المجتمعات، فليس من المفاجئ إذن أن تشعر منظمة العمل الدولية بآثار ذلك.

٩٢. وفي ظل هذه الظروف، يقع على منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة أن تدافع عن أهميتها وقيمتها الخاصة. فهي لا تتمتع بأي مزايا في هذا الصدد وهي تواجه تحديات كبيرة. ومهما كانت العوامل الكامنة وراء

انخفاض عضوية الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية في بعض البلدان، والعملية عالمية بأي حال، فإن من العبث إنكار الدور الذي تؤديه أو يمكن أن تؤديه قضايا الشرعية.

٩٣. ثانياً، في حين يمكن تماماً اعتبار أن كل هيئة من الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية مسؤولة في المقام الأول عن مكانتها وصفتها التمثيلية، فإن من الواضح أيضاً أن مواقف الهيئات المكونة تجاه بعضها البعض يمكن أن تكتسي أهمية رئيسية وربما حاسمة.

٩٤. ومن البديهي أن يصبح الهيكل الثلاثي والحوار حبراً على ورق عندما تمنع القوانين أو الممارسات ممارسة حق التنظيم بحرية. ومع ذلك فإن الناس ينضمون إلى المنظمات لغرض معين، وهذا الغرض في عالم العمل هو، قبل كل شيء، التمثيل الجماعي للمصالح من خلال المفاوضة الجماعية، التي يقع على منظمة العمل الدولية واجب دستوري في النهوض بها، ومن خلال الحوار الاجتماعي. ويعني ذلك أن قوة وشرعية الهيكل الثلاثي وجهاته الفاعلة تتوقفان على الاعتراف المتبادل واحترام الحقوق والأدوار. ولا يمكن لرفض أي من الشركاء الضلوع في الحوار الاجتماعي على الصعيد الوطني إلا أن يعود عليه بالضرر. وبالمثل، فإن عدم الاعتراف بالمنظمات التمثيلية لأغراض المفاوضة الجماعية يضعف الوظيفة التمثيلية للمنظمات، بصرف النظر عن الطابع الطوعي للعملية. وعلى ضوء ذلك، فإن فكرة احتمال أن تكون ترتيبات العقود الفردية بديلاً متساوياً ومكافئاً للمفاوضة الجماعية بين المنظمات التمثيلية، لا تتلاءم بسهولة مع "الميزة الفريدة" لمنظمة العمل الدولية المتمثلة في الهيكل الثلاثي والحوار الاجتماعي، كما هو مبين في إعلان عام ٢٠٠٨.

٩٥. ثالثاً، إن شاغل الهيئات المكونة بالحفاظ على الهيكل الثلاثي وتعزيزه، باعتباره سمة محدّدة ونموذجاً هيكلياً لمنظمة العمل الدولية عند مواجهة الحجج المطروحة أعلاه، قد يؤدي إلى جعلها في موقف دفاعي لا يمرر له بالنظر إلى مشاركة جهات فاعلة من خارج المجتمع الثلاثي في عمل المنظمة.

٩٦. وقد أثّرت هذه القضية في منظمة العمل الدولية بين الحين والآخر في السنوات الأخيرة، حتى عندما كانت الهيئات المكونة الثلاثية تتعاون بشكل متزايد مع هذه الجهات الفاعلة خارج المنظمة. ولا حاجة لأن يكون عليه الحال كذلك ولا لزوم له في المستقبل. ويمكن أن تكسب منظمة العمل الدولية الكثير من إسهام الجهات الفاعلة الأخرى المعنية في عمل المنظمة، كما يمكنها أن تخسر الكثير من اعتماد مواقف دفاعية أو إقصائية مفرطة تجاهها أو الظهور وكأنها تعتمد هذه المواقف. وطريق المستقبل هو الاتفاق على بعض المبادئ التوجيهية الأساسية والتقدير بها ليتسنى لمنظمة العمل الدولية أن تضمن أقصى حد من المنافع الناتجة عن مشاركة أوسع نطاقاً وأن تحمي وتعزز في الوقت نفسه مبادئ الهيكل الثلاثي وممارساته.

٩٧. ومن الواضح والجدير بالإشارة أن الوظيفة التمثيلية في عالم العمل تعود - ولا يمكن أن تعود إلا - إلى الحكومات نظراً إلى ولايتها الديمقراطية، وإلى منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال التمثيلية والمستقلة. ولطالما انطبق المبدأ ذاته على جميع هيكل صنع القرار في منظمة العمل الدولية وسيظل كذلك. ولا يمكن تمييز تلك الولاية الثلاثية؛ ولا يمكن تقاسمها مع منظمات أخرى، مهما كانت بارزة أو خبيرة أو متماشية مع أهداف منظمة العمل الدولية. ولا يعني ذلك أي تقدير سلبي لقيمتها ومكانتها، بل يعني بالأحرى اعترافاً بطابعها المتميز.

٩٨. وبناءً على ذلك، ومع الضمانات التي قدمتها عمليات تحسين الإدارة الثلاثية في منظمة العمل الدولية، ينبغي أن يكون من الممكن إشراك هيئات مكونة غير ثلاثية بشكل مناسب في عمل المنظمة، بالاستناد إلى مزايا مبيّنة بوضوح وأدوار محددة تحديداً جيداً. فبإمكانها إضفاء قيمة مضافة من حيث الخبرة والمعرفة وقد فعلت ذلك، ولا فائدة من إنكار هذا الأمر أو التغافل عن إسهاماتها.

٩٩. أما بعد، فإن مسؤولية بناء قدرات منظمة العمل الدولية موجهة إلى هيئاتها المكونة الثلاثية لا غير. ويشمل ذلك تقديم الدعم إلى وزارات العمل التي تضطلع بدور رئيسي في تعزيز الهيكل الثلاثي وتفعيله وكذلك في وظيفتي إدارة وتفتيش العمل. ويمكن أن تكون المشاركة مع الجهات الفاعلة الأخرى عنصراً من أنشطة الوفاء بتلك المسؤوليات ولكن لا يمكن أن تكون بديلاً لها.

١٠٠. ويتعلق بُعد متميز من أبعاد شرعية هيكل منظمة العمل الدولية بالترتيبات المتعلقة بتشكيلتها الجغرافية، لا سيما تشكيلة مجلس الإدارة. وفي زمن الحرب الباردة، دار نقاش مطول وحاد بشأن هيكل مجلس الإدارة. ولكن الظروف والخلافات الإيديولوجية التي أثارته لم تعد سائدة.

١٠١. ومع ذلك فإن موضوع تحول الاقتصاد العالمي وإعادة موازنته، وهو موضوع ناقشناه أعلاه، أثار أيضاً تساؤلات جديدة وأخرى معروفة بشأن مطابقة ترتيبات التمثيل الراسخة للحقائق الناشئة. ويعكس قيام مجموعة "BRICS" (البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين وجنوب أفريقيا) والاهتمام المتزايد الذي أولي إلى

"موجة ثانية" من البلدان التي جاءت بعدها، الطبيعة النشطة التي يشهدها الوضع. ولكن النقاش في منظمة العمل الدولية تمحور حول التعديل الدستوري لعام ١٩٨٦، الذي لم يدخل حيز النفاذ لعدم كفاية عدد التصديقات.

١٠٢. وبُذلت جهود متجددة لتشجيع المزيد من التصديق، ويتعين على الهيئات المكونة تقييم مدى نجاحها والآفاق الحقيقية لإحراز مزيد من التقدم. ولا شك في أن الاستمرار في اتخاذ مبادرات لإدخال التعديل حيز النفاذ خيار شرعي لضمان أن تكون الترتيبات التمثيلية الداخلية لمنظمة العمل الدولية محدثة وملائمة للغرض. وقد ترى الهيئات المكونة أن هناك خيارات أخرى.

المعايير

١٠٣. يعترف إعلان عام ٢٠٠٨ بالمعايير، ومعها الهيكل الثلاثي، على أنها "ميزة فريدة" من مزايا منظمة العمل الدولية ويمضي ليوضح بالتفصيل مدى الحاجة إلى تنفيذ هذه المعايير بوصفها أدوات رئيسية لتحقيق أهداف المنظمة.

١٠٤. ويعكس الإعلان بذلك مستوى مذهباً من الالتزام الثلاثي بالوظيفة المعيارية لمنظمة العمل الدولية واستمراريتها التاريخية فيما يتعلق بالصدارة المنسوبة إلى تلك الوظيفة. ومنذ اعتماد اتفاقية ساعات العمل (الصناعة) (رقم ١) في عام ١٩١٩ حتى اعتماد اتفاقية العمال المنزليين (رقم ١٨٩) في عام ٢٠١١، ما فتئ وضع المعايير مهمة محورية من مهام منظمة العمل الدولية. وخلال الفترة نفسها، أنشئ نظام للإشراف وتطور، مبيناً أن اهتمام منظمة العمل الدولية لا يقتصر على مجرد اعتماد المعايير والتصديق عليها، وإنما يمتد أيضاً إلى طريقة تطبيقها.

١٠٥. ولكن سياسة المعايير، وإن كان معترفاً بها عالمياً كوظيفة أساسية لمنظمة العمل الدولية، فقد كانت في أوقات كثيرة محل جدل. وهذا الجدل هو الذي مكن نظام المعايير من التكيف مع الاحتياجات والحقائق المتغيرة في عالم العمل. ومن هذا المنظور، ينبغي ألا يكون من مصادر القلق أن تشرف منظمة العمل الدولية على ذكرى تأسيسها المئوية في خضم جدال محتدم، يصفه البعض بالأزمة، حول سياسة المعايير.

١٠٦. ويعترف إعلان عام ٢٠٠٨، مع تأييده القوي للمعايير، بهذا الوضع ويدعو المنظمة إلى معالجته مشيراً إلى أن عليها "تشجيع سياسة وضع المعايير لمنظمة العمل الدولية، باعتبار ذلك ركناً أساسياً لأنشطة المنظمة من خلال تعزيز ملاءمتها لعالم العمل وضمان دور المعايير كأداة مفيدة في تحقيق الأهداف الدستورية للمنظمة".

١٠٧. وقد اعتمد الإعلان في وقت بدأت تتضح فيه معالم اعتراف ثلاثي بالحاجة إلى تجديد مجموعة معايير منظمة العمل الدولية والارتقاء بها، وهو يعرب فعلاً عن هذا التوافق الناشئ في الآراء. وأدى ذلك لاحقاً إلى اتفاق مبدئي لوضع آلية لاستعراض المعايير لهذا الغرض. وللأسف، تعذر إلى حد الآن المضي قدماً في تطبيق هذا البرنامج رغم أهميته الواضحة بالنسبة إلى مصداقية سياسة معايير منظمة العمل الدولية. وثمة أمران حالاً دون تحقيق التقدم المطلوب في هذا الشأن.

١٠٨. أولاً، عدم وجود المستويات اللازمة من الثقة. فالاختلافات في المواقف دفاعاً عن المصالح الخاصة بالهيئات المكونة لا تتماشى مع هدف تعزيز سياسة المعايير فحسب، بل هي عنصر ضروري. ولكن، لدفع وظيفة المعايير إلى الأمام، ينبغي أن تكون تلك الدينامية إيجابية، وهي تفتح المجال أمام شيء مختلف تماماً عندما تتصور الجهات الفاعلة أن شركاءها يرون في واقع الأمر إلى الحصول على مزايا فئوية على حساب المسعى المشترك. ولا أحد يعترف بهذه الدوافع، غير أن منظمة العمل الدولية شهدت حالات كانت فيها المواقف المقدمة على أنها "نقاط مبدأ" تبدو في غالب الأحيان ذرائع للتشدد ورفض الحوار البناء، حتى وإن كانت هذه المواقف متخذة عن غير وعي.

١٠٩. فعلى سبيل المثال، لن نغالي في التبسيط إن قلنا إن من غير المفيد ومن المدمر للثقة مجابهة المواقف التي تقول من جهة، إن منظمة العمل الدولية ينبغي أن تحجم عن اعتماد أي معايير جديدة، ومن جهة أخرى، المواقف التي تقول إن عليها أن تعتمد معياراً جديداً كل عام، دون أن يراعي أي منها حيثيات المقترحات أو الاحتياجات الخاصة.

١١٠. وغذت هذه المواقف الشكوك في مجالات معينة، تجلت على سبيل المثال في ما يلي: وضع شرعية المعايير التي لم يتم التصويت عليها موضع شك؛ أو الاستمرار في الاعتقاد أن نظام الإشراف استهدف بعض البلدان أو الأقاليم بشكل خاص.

١١١. وزادت عوامل الخلفية المعقدة من صعوبة الأوضاع. وما من شك في أن التعقيدات التقنية لنظام المعايير تسببت أحياناً في صعوبة النظر المستنير في القضايا المطروحة، ولا شك في أن الصعوبات التي تواجهها بعض الدول الأعضاء في مجرد مواكبة المتطلبات الدستورية المتمثلة في تقديم معايير جديدة إلى البرلمانات والإبلاغ عنها، جعلت هذا الإجراء يبدو بمثابة عملية أكاديمية في أعين هذه الدول الأعضاء.

١١٢. ثانياً، في هذه الظروف غير الواعدة، ظهر في مؤتمر العام الماضي، أو عاد إلى الظهور، خلاف ذو أهمية أساسية نتجت عنه عواقب فورية وغير مسبوقه تمثلت في منع اللجنة المعنية بتطبيق المعايير من إنهاء عملها. وهذا في حد ذاته مصدر قلق جسيم، وينبغي أن يوحد جميع الهيئات المكونة في الإصرار على السماح للجنة بإنجاز عملها بنجاح هذا العام. وإن لم يتحقق ذلك، فإن هناك خطراً حقيقياً بأن يتعرض نظام الإشراف لضرر غير قابل للإصلاح.

١١٣. وما هو على المحك ليس فقط مسألة "الحق في الإضراب"، التي كانت السبب المباشر في الخلاف، بل هو، من منظور أوسع، ولاية وسلطة لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، وما يمكن على نحو معقول فعله في حالة عدم الاتفاق على ما يقوله الخبراء بشأن معنى الاتفاقيات وتطبيقها.

١١٤. ولا يتسع هذا التقرير للخوض في الحثييات الموضوعية للقضايا قيد المناقشة، ولا للآراء التي أبديت بشأنها. فهي تُعالج في مواطن أخرى، وتعود للمدير العام مسؤولية تيسير تلك المناقشات، وليس زيادة تعقيدها. ولكن تجدر الإشارة إلى بعض الملاحظات العامة.

١١٥. ومن المهم الاعتراف بأن هذا الخلاف يطرح مسائل ذات أهمية أساسية لسياسة المعايير وبالتالي لمنظمة العمل الدولية ذاتها. ويستتبع ذلك أن منظمة العمل الدولية لا يمكن أن تسمح لنفسها بترك هذه المسائل دون حل لمدة طويلة جداً. وأي نظام للمعايير لا يستقطب دعماً والتزاماً ثلاثيين كاملين سيعاني لا محالة من حيث السلطة والمصادقية. ومن المفارقات أن أحد الأسباب المذكورة لظهور الخلاف في هذه اللحظة من تاريخ منظمة العمل الدولية، يكمن تحديداً في كون نتائج عمل نظام الإشراف تؤثر تأثيراً متزايداً بوصفها نقطة مرجعية في عدة مواطن خارج منظمة العمل الدولية نفسها. ولا يمكن أن يكون تقاسم عبء المسؤولية في إيجاد الحلول أكثر وضوحاً.

١١٦. والجهود الحثيثة التي بُذلت منذ مؤتمر العام الماضي لإيجاد حلول لم تسفر بعد عن نتائج نهائية. ولكن رغم كل الصعوبات التي اعترضت هذه الجهود، فإنها ساهمت في بلوغ أهداف هامة. فقد ساعدت على تحديد النقاط الرئيسية لعدم الاتفاق، وتعريف الخيارات المتاحة للتعامل معها. علاوة على ذلك، كشفت بوضوح وعلى نحو مشجع أن جميع الهيئات المكونة ملتزمة فعلاً بوجود نظام معايير قوي ومناسب ونزيه ومتسق لمنظمة العمل الدولية. وأعطت الهيئات المكونة أيضاً إشارات واضحة على استعدادها لتحمل قدرها من مسؤولية ضمان تلك النتائج.

١١٧. وبالتالي، هناك أسباب تدعو إلى الاعتقاد أن العمل المعياري لمنظمة العمل الدولية لن يخرج من المناقشات والاختلافات الحالية سليماً فحسب، بل سيخرج معززاً. وستكون هناك حاجة إلى إعادة بناء الثقة واسترجاع حس بالهدف المشترك. إضافة إلى ذلك، سيتعين تحقيق تقدم في إطار نهج "سعي واحد" متكامل لسياسة المعايير. وينبغي أن يتمثل الهدف في جمع القضايا المحددة قيد البحث في شكل جديد يمكن أن ينطوي على مزيد من الابتكار، مثلاً فيما يتعلق باتفاقيات الحقوق الأساسية بمجرد انتهاء الموعد النهائي المستهدف للتصديق العالمي بحلول عام ٢٠١٥، أو فيما يتعلق بسير عمل آليات الإشراف المختلفة التي تواجه التحدي المتمثل في تزايد ثقل أعباء العمل.

تحدي الاتساق

١١٨. إن منظمة العمل الدولية تعمل داخل نظام متعدد الأطراف تخضع قدرته على الاستجابة بفعالية للتحديات العالمية لتدقيق متزايد. ويساور الرأي العام قلق متزايد بشأن هذه التحديات وأصبح لا يطيق حالات الفشل في مواجهتها بشكل ملائم، سواء على الصعيد الوطني أو على الصعيد الدولي.

١١٩. ولم يكن سجل العمليات الرسمية متعددة الأطراف إيجابياً في الآونة الأخيرة. فمفاوضات التجارة العالمية لم تسفر عن نتائج تُذكر؛ والمحادثات بشأن تغيير المناخ لم ترق إلى مستوى التوقعات العامة. وتجدر الإشارة إلى أن رد فعل المجتمع الدولي على اندلاع الأزمة المالية في أواخر عام ٢٠٠٨ تمثل في الدعوة إلى انعقاد مؤتمر قمة لمجموعة العشرين بدلاً من العمل من خلال الهياكل القائمة متعددة الأطراف. وبالمثل، بدأت المبادرات

الإقليمية والأقليمية ودون الإقليمية تضطلع بدور متزايد كبديل للعمليات متعددة الأطراف. ويرتبط عن ذلك انعكاسات لا يُستهان بها في إدارة العولمة.

١٢٠. ولمنظمة العمل الدولية، بوصفها منظمة ذات عضوية عالمية تدافع عن قيم وأهداف عالمية وتعززها، وبوصفها جهة فاعلة ملتزمة في النظام متعدد الأطراف، الذي أصبحت أكثر بروزاً فيه، كل المصلحة في نجاحه. وتستفيد منظمة العمل الدولية من الدعم الذي تتلقاه على نطاق المنظومة لبرامجها الخاصة، مثل الدعم المعرب عنه في أعلى المستويات لبرنامج العمل اللائق. وفي الوقت نفسه، يجب أن تسهم المنظمة، في إطار ولايتها، في تحديد وتحقيق أهداف على نطاق المنظومة. وتعطي الاستعدادات الحالية لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥، مسؤولية وفرصة بالغة الأهمية في هذا الشأن.

١٢١. وتشكل الحاجة إلى مزيد من الاتساق بين المنظمات الدولية في السعي إلى تحقيق أهداف مشتركة وفي سلوك الحكومات في عضويتها في مختلف المنظمات، مصدر قلق قائم منذ عهد بعيد.

١٢٢. إن الدستور التأسيسي لمنظمة العمل الدولية يسبق في وجوده تقريباً جميع المنظمات الأخرى في النظام متعدد الأطراف. ولكن إعلان فيلادلفيا الذي اعتمد عندما كانت الكوكبة الحالية من المنظمات الدولية في طور التكوين، يشير بإسهاب إلى العمل معها، متعهداً بكامل تعاون منظمة العمل الدولية مع الهيئات الدولية التي "يعهد إليها بقسط من المسؤولية في هذه المهمة الكبرى (تحقيق الأهداف المحددة في الإعلان) ... وفي تحسين صحة وتعليم ورفاهية جميع الشعوب". ويشدد الإعلان أيضاً بوجه خاص على "مسؤولية منظمة العمل الدولية في دراسة جميع السياسات والتدابير الاقتصادية والمالية الدولية والحكم عليها على ضوء هذا الهدف الأساسي" (السعي إلى تحقيق الرفاه المادي والتقدم الروحي في ظروف توفر الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص).

١٢٣. ولم يتضمن النداء الرنان الوارد في إعلان فيلادلفيا إلى التعاون في النظام متعدد الأطراف الناشئ، إشارات كثيرة إلى طريقة تحقيق هذا التعاون، الذي لم يتحقق في معظمه في الواقع. وعلى العموم، لم يبلغ التأثير الفعلي لمنظمة العمل الدولية على السياسات المالية والاقتصادية الدولية مستوى التوقعات التي يمكن استنتاجها من صيغة إعلان عام ١٩٤٤. ولم تُنشأ أي آليات فعالة حقاً لتعزيز اتساق السياسات على نطاق المنظومة في العقود اللاحقة. ولم تكن سنوات الحرب الباردة مؤاتية للتقدم في هذا الشأن، ولم يساعد نوع توافق الآراء السياسي الذي نشأ بعد نهايتها على إحراز تقدم في هذه الأمور. بل على العكس، فقد ساعدت الأحكام التقليدية لما يدعى "توافق آراء واشنطن" على فرض تسلسل هرمي لأهداف السياسات يجعل بعضها يتوقف على تحقيق البعض الآخر بدلاً من السعي إلى تحقيق الاتساق فيما بينها.

١٢٤. وشهدت العقود الأخيرة من القرن العشرين محاولات بارزة لتجنب وجود تناقض تام على الأقل في السياسات التي تتبعها مختلف جهات النظام متعدد الأطراف. وكان ذلك هو الحال على الخصوص في سياق سياسات التكيف الهيكلي، التي شجعت عليها مؤسسات بريتن وودز، وفيما يتعلق بتحرير التجارة، الذي جسده إنشاء منظمة التجارة العالمية وما نتج عنه من نقاش بشأن التجارة ومعايير العمل.

١٢٥. ومنذ تلك الأوقات المتسمة بالاضطراب وعدم اليقين، نشأت حالياً ظروف أكثر ملاءمة للنهوض باتساق السياسات الدولية. وواظبت منظمة العمل الدولية على تعزيز ذلك الهدف من خلال برنامج العمل اللائق، وبشكل أكثر تحديداً، من خلال عملها بشأن البعد الاجتماعي للعولمة. ولقد تحقق بعض التقدم، مثلاً فيما يتعلق بفهم ودعم المبادئ الأساسية والحقوق في العمل وفيما يتعلق بالعمالة، ولكنه يظل جزئياً وهشاً من بعض النواحي. علاوة على ذلك، أدت الأزمة التي اندلعت في عام ٢٠٠٨ إلى تبيان أوجه القصور في اتساق السياسات الدولية والصعوبات العملية التي لا تزال تواجهها المنظمات الإقليمية والدولية عند سعيها إلى عرض روايات متسقة وذات مصداقية على جمهور كثيراً ما ترتابه الشكوك.

١٢٦. ولا بد لمنظمة العمل الدولية من مواصلة التزامها بالعمل لتحقيق مزيد من الاتساق. ولتكون منظمة العمل الدولية في مستوى المهمة، يجب أن تكون أسس سياساتها متينة، كما أن من شأن الجهود المبذولة حالياً في عملية الإصلاح للارتقاء بقدراتها الإحصائية والبحثية والتحليلية، أن تساعد على احتلال وضع جيد في حلبة السياسات الدولية.

١٢٧. وهناك ثلاثة سبل تكميلية لاتخاذ إجراءات إضافية بشأن الاتساق.

١٢٨. أولاً، ينبغي مواصلة الجهود لتعميق الحوار والتعاون مع المنظمات الشقيقة التي تضطلع بولايات ذات صلة. ويمثل هذا التعميق في الشراكات الثنائية عنصراً من برنامج الإصلاح الحالي. فقد سبق أن سجل المؤتمر المشترك بين منظمة العمل الدولية وصندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٠ بشأن تحديات النمو والعمالة والتماسك

الاجتماعي، خطوة هامة إلى الأمام. وتفتح أيضاً العقود التي أبرمت مؤخراً مع القيادة الجديدة للبنك الدولي ومع المديرين الإداريين لمصارف التنمية الإقليمية، آفاقاً واعدة. وأثارت العلاقات مع منظمة التجارة العالمية فيما سبق حساسيات سياسية غير أن دراسات تقنية مشتركة تسوّغ مواصلة التعاون على ذلك المستوى والنظر في إمكانية سعي منظمة العمل الدولية إلى الحصول على مركز مراقب في تلك المنظمة. وتوحي التجربة أيضاً، فيما يتعلق مثلاً بالتعاون مع صندوق النقد الدولي، بأن الخروج بقضايا عملية محددة من جنيف وواشنطن لمعالجتها في الدول الأعضاء يمكن أن يكون مثمراً ومفيداً في الوقت نفسه.

١٢٩. ثانياً، ينبغي أن تكون منظمة العمل الدولية متببهة لجميع الفرص السانحة لتساهم بنشاط وفي إطار ولايتها في مبادرات المنظمات الأخرى والنظام متعدد الأطراف ككل، بوسائل منها المشاركة الاستراتيجية في طرائق مبادرة "أمم متحدة واحدة". والأمثلة الحالية هي: العمل المنجز في بلدان مختارة لتسريع التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛ مبادرة أراضيات الحماية الاجتماعية؛ الولاية لإدراج أهداف منظمة العمل الدولية في مجال العمالة والحماية الاجتماعية في برنامج الأمم المتحدة للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥؛ إسهامات منظمة العمل الدولية في حوار الجمعية العامة الرفيع المستوى بشأن الهجرة، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣؛ وفي المقابل، مشاركة المنظمات الأخرى في المؤتمر العالمي الثاني الخاص بعمل الأطفال الذي سيعقد في البرازيل في تشرين الأول/أكتوبر من هذا العام.

١٣٠. ويتعلق سبيل ثالث بإمكانية وضع ترتيبات مؤسسية لتحسين اتساق السياسات، وهي مسألة نوقشت مؤخراً في مؤتمر العمل الدولي ولاقت صدى هاماً في إعلان عام ٢٠٠٨، الذي يذكر في عنوانه بالذات على نحو هام، بالعمولة العادلة، التي يمكن النهوض بها من خلال مثل هذا الاتساق.

١٣١. وعلى وجه التحديد، يدعو الإعلان الدول الأعضاء إلى النظر في اتخاذ خطوات مناسبة للتنسيق بشكل ملائم بين المواقف المتخذة في المحافل الدولية ذات الصلة وتلك المتخذة بموجب الإعلان نفسه؛ ويدعو منظمة العمل الدولية إلى دعوة المنظمات الدولية والإقليمية ذات الولايات "في ميادين وثيقة الصلة" لتعزيز العمل اللائق وتقييم آثار سياسات الأسواق التجارية والمالية على العمالة؛ ويوعز إلى المدير العام أن يعزز شراكات فعالة مع الأمم المتحدة والنظام متعدد الأطراف.

١٣٢. ولم تُستغل بعد بشكل كامل إمكانيات الإعلان فيما يتعلق باتساق السياسات. وثمة في الوقت نفسه حاجة إلى القيام بذلك وفضل فيه. ومن الأمثلة التي كان الإعلان متبصراً بشكل خاص في الإشارة إليها، العلاقة بين سياسة الأسواق المالية والعمالة. ولقد سبقت الشواغل المتعلقة بتأثير الاقتصاد المالي على الاقتصاد الحقيقي، الأزمة التي اندلعت في عام ٢٠٠٨ وأندرت بحدوثها. وفي وقت لاحق، توجه الاهتمام إلى التدابير اللازمة لتنظيم الاقتصاد المالي لتجنب تكرار الإفراط والانهيار اللذين وقعا في الماضي، ثم إلى الخلاف الجاري، خاصة في أوروبا، بشأن السبيل الصحيح إلى التوفيق بين الحاجة الملحة إلى فرص العمل والنمو والحاجة إلى إعادة تأسيس مالية عامة مستدامة.

منظمة العمل الدولية والمنشآت

١٣٣. تضطلع منظمة العمل الدولية بولاية معترف بها في إعلان عام ٢٠٠٨ لتعزيز المنشآت المستدامة باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من برنامج العمل اللائق. ويشكل الوفاء بهذه المسؤولية مسعى رئيسياً وحديثاً نسبياً من مساعي المنظمة ويقضي منها التأمل في مدى ملاءمة وسائل عملها للمهمة المنوطة بها.

١٣٤. ويتمثل أحد الانتقادات الموجهة إلى منظمة العمل الدولية والمعبر عنها على نطاق واسع ومنذ عهد بعيد، في أنها ليست على دراية كافية بالحقائق والاحتياجات والممارسات في دوائر الأعمال الحديثة ولا تتجاوب مع آرائها. وقد جاء إنشاء إدارة جديدة للمنشآت في سياق إعادة هيكلة المكتب في جنيف كطريقة للرد على هذين التحديين.

١٣٥. ونتج عن هذا الوضع نقص في التزام المنشآت بشكل مباشر في أنشطة منظمة العمل الدولية. وكما هو مناسب، يُمثل أصحاب العمل في منظمة العمل الدولية من خلال منظمات أصحاب العمل وتقع على عاتقها مسؤولية تسهيل وصول المنشآت إلى أنشطة منظمة العمل الدولية وخدماتها. أما الحاجة إلى النظر في تفاعل منظمة العمل الدولية مع المنشآت، فينبغي ألا يكبحها أي قلق في غير محله بشأن سلامة الولاية التمثيلية القائمة.

١٣٦. وبدلاً من ذلك، فالسؤال الذي يستدعي إجابة هو ما إذا كانت منظمة العمل الدولية تقدم نوع الخدمات التي تطلبها المنشآت، أو يمكن أن تطلبها، وما إذا كان بإمكان هذه المنشآت أن تستفيد بدورها من هذه الخدمات بشكل ملائم. ولمنظمة العمل الدولية سجل معروف فيما يتعلق بتقديم التدريب والخدمات دعماً لإقامة المنشآت وتمييزها.

ويشكل إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية، الذي اعتمده مجلس الإدارة في عام ١٩٧٧، أيضاً مصدر إرشاد للمنشآت، وثمة مكتب مساعدة يسدي المشورة لمن يطلبها بشأن أحكام الإعلان ومعايير العمل الدولية.

١٣٧. ومع ذلك، ثمة ما يدعو إلى الافتراض بأن هناك جزءاً كبيراً لم تتم تلبية من طلبات دوائر الأعمال على الخدمات التي يمكن أن تقدمها منظمة العمل الدولية والتي من شأنها أن تساعد على التقدم في تحقيق أهدافها. ومن الملفت للنظر أن منظمة العمل الدولية كانت خامدة إلى حد بعيد أمام النمو الدليلي لمبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات خلال العقد الأخير. وذلك رغم أن العديد من هذه المبادرات تحيل صراحة إلى معايير منظمة العمل الدولية، خاصة تلك المتصلة بالحقوق الأساسية.

١٣٨. وتعد حلبة المسؤولية الاجتماعية للشركات بآليات تختلف كثيراً من حيث الطبيعة والقيمة. ولكن من الصعب إنكار أنها مؤثرة من حيث حجمها وتأثيرها. والاتفاق العالمي للأمم المتحدة، وهو مبادرة رائدة أعلنها الأمين العام في عام ١٩٩٩، يضم حالياً حوالي ٧٢٠٠ منشأة مشاركة ويفيد عن نمو سريع. وهو يشير إلى المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، الصادرة عن منظمة العمل الدولية والتي تكوّن أساس أربعة مبادئ من أصل عشرة تتعهد المنشآت بالتقيد بها. ومع ذلك، كانت مشاركة منظمة العمل الدولية في الاتفاق متقلبة وهامشية من بعض النواحي. وعقب اعتماد مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان في عام ٢٠١١، فُتح مجال عمل جديد هام لتنفيذها وأسندت إلى منظمة العمل الدولية مسؤوليات واضحة فيما يتعلق بمعايير العمل. ومن جهة أخرى، اضطرّ مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى الإعراب عن قلقه في مناسبات بدا فيها أن عملية تحديد معايير خاصة، لا سيما تلك التي تجربها المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس، تنتهك مجالات تدخل ضمن اختصاص منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة الثلاثية.

١٣٩. وتحتاج منظمة العمل الدولية، كحد أدنى، إلى إجراء مناقشة معمقة لموقفها ومسؤولياتها الخاصة فيما يتعلق بالمسؤولية الاجتماعية للشركات. وتوجد أمامها مجموعة واسعة من الخيارات، سواء في دعم المبادرات التي يتخذها غيرها أو في تعزيز تلك التي تتخذها هي نفسها. ويتمثل حافز إضافي للعمل في الدعوة الموجهة إلى منظمة العمل الدولية في إعلان عام ٢٠٠٨ من أجل استحداث "شراكات جديدة مع كيانات من غير الدول، ومع هيئات فاعلة اقتصادية أخرى كالمنشآت متعددة الجنسية والنقابات العاملة على المستوى العالمي والقطاعي"، مع التشديد على أن ذلك سيُنجز بالتشاور مع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل التمثيلية على الصعيدين الوطني والدولي.

١٤٠. ويتعلق أحد مجالات العمل الخاصة الجديرة بالبحث بسلاسل التوريد الدولية التي تمثل، حسبما سبق، إحدى السمات المميزة لعالم العمل المتحول. وتبدي المنشآت التي تحصل على المنتجات من خلال هذه السلاسل عموماً التزامها بشروط وظروف عمل مقبولة، وتتخذ غالباً إجراءات لمحاولة ضمان تطبيقها عملياً، وتعترف أحياناً بالصعوبات الملازمة لجعل تلك الجهود موثوقة وفعالة. وقد أشار عدد من هذه المنشآت إلى أنها سترحب بدعم منظمة العمل الدولية أو مشاركتها في هذا المجال.

١٤١. وتتصدر قضايا العمل المتصلة بسلاسل التوريد دورياً العناوين الرئيسية عند حدوث انتهاكات خطيرة تسترعي انتباه الجمهور أو عندما تحدث مأساة في مكان العمل تتسبب في خسائر مروعة في الأرواح. وعندما يحدث ذلك، يُماط اللثام عن عدم ملاءمة الترتيبات القائمة، ويعبر المستهلكون بوضوح عن عدم رغبتهم في اقتناء سلع أنتجت في ظروف تسيء إلى العمال أو تعرضهم للخطر، وتتضرر سمعة المنشآت، ويُمارس ضغوط على الحكومة المعنية لإجراء تغييرات، وفي معرض ذلك، تصبح منظمة العمل الدولية عرضة لانتقاد حاد لفشلها في تحمل مسؤولياتها.

١٤٢. ولقد نظر مجلس الإدارة فعلاً في خيار إدراج مسألة سلاسل التوريد العالمية في جدول أعمال إحدى دورات المؤتمر، ولكنه لم يبت في ذلك حتى الآن. وقد يود مواصلة النظر في هذه المسألة في المستقبل. وعلى أي حال، فإن منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع مؤسسة التمويل الدولية في برنامج "العمل الأفضل" وكذلك من خلال برنامجها الدولي للقضاء على عمل الأطفال، لديها سجل مسار واضح للعمل المباشر في الميدان لمعالجة قضايا العمل في قطاعي النسيج والملابس في البلدان التي تُعد حلقات وصل في سلاسل التوريد العالمية. ويمكن البناء على تلك التجارب إذا توفرت الإرادة السياسية.

نحو قرن ثانٍ لتحقيق العدالة الاجتماعية

١٤٣. تقتضي ولاية منظمة العمل الدولية منها أن تمضي بكفاحها من أجل العدالة الاجتماعية إلى القرن الثاني من تاريخها. فدستور عام ١٩١٩ وإعلان فيلادلفيا لعام ١٩٤٤ وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام ١٩٩٨ وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة لعام ٢٠٠٨، كلها صكوك تعبر بقوة عن التزام منظمة العمل الدولية بالعدالة الاجتماعية وتمثل نقاطاً مرجعية تحدد بشكل ملموس الطريقة التي يجب اتباعها لترجمة هذا الالتزام إلى أفعال.

١٤٤. وظلت بعض القضايا عناصر ثابتة في هذه النصوص الموزعة على مدى ٨٩ عاماً، وهي: احترام الحقوق الأساسية؛ ضمان أجر معيشي لائق؛ الحماية الاجتماعية؛ مكافحة البطالة؛ حماية الأطفال؛ الهجرة؛ التعليم والتدريب.

١٤٥. وتعكس الابتكارات والتغيرات التي حدثت مع مرور الزمن مدى استعداد منظمة العمل الدولية وقدرتها على التكيف مع الظروف والأولويات السائدة في مختلف محطات تاريخها. ويمكن لمشروع القرن الذي يجري تنفيذه حالياً بغية إحياء الذكرى المئوية للمنظمة أن يساعد منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة على استخلاص ما ينطوي عليه تاريخها من نتائج ودروس.

١٤٦. ويتمثل أحد الدروس الواضحة على أي حال في أن على منظمة العمل الدولية، إن أرادت أن تظل وفيه لأهدافها في مجال العدالة الاجتماعية، أن تعطي الأولوية لوضع الأشخاص الأكثر حرماناً في عالم العمل. وأساس ولاية المنظمة هو القضاء على ظروف في عالم العمل من شأنها أن "تعرض السلام والوثام العالميين للخطر". وتقع هذه الضرورة خارج وفوق دائرة المصالح المحددة والمشروعة لكل من المجموعات المكونة لمنظمة العمل الدولية، وهي في الواقع مكملة لهذه المصالح ومتماشية معها، وذلك بموجب المبدأ القائل إن الفقر حينما وُجد يشكل خطراً على الرخاء في كل مكان.

١٤٧. لذلك، يجب على منظمة العمل الدولية أن تستهل قرنها الثاني بالترام صريح تجاه أكثر الناس استضعافاً في عالم العمل: تجاه من يعيشون في الفقر أو على هاويته أو يواجهون خطر الوقوع فيه؛ تجاه من يعملون في ظروف فيها انتهاك لحقوقهم الأساسية وحرمان منها؛ تجاه من هم مستبعدون من المجتمع ومن فرص العمل اللائق؛ تجاه من يشكل عملهم تهديداً لكرامتهم الإنسانية وسلامتهم المادية والمعنوية؛ تجاه من يعيشون في خوف من المستقبل لافتقارهم إلى سبل الحصول على الخدمات والحماية الاجتماعية الضرورية. وإذا كان الوصول إلى هؤلاء الأشخاص صعباً وتلبية احتياجاتهم أصعب من ذلك، فإن ذلك سبب إضافي لكي تضاعف منظمة العمل الدولية جهودها للوفاء بمسؤولياتها تجاههم.

١٤٨. لقد شُرع في عملية انتقاء ثمانية مجالات ذات أهمية حاسمة في مقترحات البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥، المعروضة على هذا المؤتمر. وهي تشمل ما يلي: إضفاء السمة المنظمة على الاقتصاد غير المنظم؛ العمل اللائق في الاقتصاد الريفي؛ حماية العمال من أشكال العمل غير المقبولة؛ إنشاء أرضيات الحماية الاجتماعية ومد نطاقها. ولكن هناك الكثير مما يتوجب فعله إذا أريد لمنظمة العمل الدولية أن تظل في مستوى متطلبات دستورها وأن تؤدي ولايتها على أكمل وجه.

مبادرات مؤوية منظمة العمل الدولية

١٤٩. لا شك في أنّ الذكرى المؤوية فرصة للاحتفال ولاستذكار الإنجازات الماضية ولتوجيه عربون تقدير للأشخاص والمنظمات التي جعلت ذلك أمراً ممكناً. ومن المأمول أن تقوم منظمة العمل الدولية بكل ذلك في عام ٢٠١٩؛ لا بل أن تقوم بأكثر من ذلك. فالذكرى المؤوية تتيح فرصة لا ينبغي تفويتها من أجل إطلاق عدد من المبادرات المهمة الرامية إلى تجهيز المنظمة بحيث تواجه بنجاح التحديات التي تنطوي عليها ولايتها في المستقبل.

١٥٠. ومن وقائع عالم العمل اليوم أن الاقتصاد العالمي قادر على أن يُودع الفقر طي التاريخ وأن يوفر مستويات عيش لائقة للجميع وأن يمد نطاق الحماية من مخاطر الحياة العملية لتشمل الجميع. غير أنّ هذه الإمكانيات لم تتحقق بعد، بل غالباً جداً ما تشتت حدة مشاكل البطالة والبطالة الجزئية وانعدام المساواة والظلم بدلاً من أن تتبدد.

١٥١. وهناك تسليم متزايد بهذه الإخفاقات، كما أن هناك إحساساً متنامياً بالضرورة الملحة لتصحيحها. ويلقى ذلك تعبيراً له في الدعوات إلى عولمة أكثر إنصافاً وإلى تنمية متوازنة ومستدامة وإلى تحقيق التقدم الاجتماعي المدفوع بالنمو الاقتصادي.

١٥٢. وتتمتع منظمة العمل الدولية بفرصة فريدة للمضي قدماً، بوتيرة لا هواده فيها، في ولايتها الرامية إلى تحقيق العدالة الاجتماعية في مؤيبتها الثانية. وسوف يتطلب ذلك تجديد طرائق عمل منظمة العمل الدولية. ولا بد لها من أن تجمع على نحو أفضل المبادئ والقيم المعرب عنها من خلال معايير العمل الدولية مع المشورة السياسية العملية القائمة على البيانات بشأن كل ما يثمر نتائج فعلية. ولا بد للمنظمة من أن تكون على استعداد للابتكار وانتهاز الفرص الجديدة المتاحة أمامها.

١٥٣. ولكن، في نهاية المطاف، سوف يتوقف النجاح على الالتزام الثلاثي بالمنظمة وبأهدافها. وكان المدير العام دايفيد مورس على حق عندما قال إنّ "منظمة العمل الدولية لا يمكن أن تكون أداة فعالة للتقدم إلا بقدر ما تريده لها الدول الأعضاء فيها وهيئاتها المكونة"^١. فالإلى أي مدى تريد تلك الهيئات المكونة أن تكون منظمة العمل الدولية قوية اليوم؟ إن الأمر بيد المندوبين إلى المؤتمر للرد على هذا السؤال في هذا الوقت الحاسم من تاريخ المنظمة.

١٥٤. أضف إلى ذلك أنه يمكن أن تجسّد الهيئات المكونة التزامها من خلال تمهيد السبيل أمام مجموعة متفق عليها من مبادرات مؤوية منظمة العمل الدولية ومن ثم المشاركة بنشاط معها في تنفيذها.

١٥٥. سبع أفكار لمبادرات مؤوية منظمة العمل الدولية:

- (١) **مبادرة الإدارة السديدة** لاستكمال عملية إصلاح هيكليات منظمة العمل الدولية من حيث الإدارة السديدة وإجراء تقييم لأثر إعلان عام ٢٠٠٨ كما يرد في أحكامه الختامية، واتخاذ الإجراءات بالاستناد إلى استنتاجاته؛
- (٢) **مبادرة المعايير** لتعزيز التوافق الثلاثي في الآراء بشأن نظام إشراف ذي حجية ولتعزيز جدوى معايير العمل الدولية من خلال آلية استعراض المعايير؛

^١ انظر:

D. Morse: *The origin and evolution of the ILO and its role in the world community* (Ithaca, Cornell University, 1969), p. 113.

- (٣) **المبادرة الخضراء** لتنفيذ بُعد العمل اللائق في الانتقال إلى مسار إنمائي مستدام ومنخفض الكربون، تنفيذاً واقعياً، ولتسهيل المساهمة الثلاثية فيه؛
- (٤) **مبادرة المنشآت** لإنشاء منصة من أجل تعاون منظمة العمل الدولية مع المنشآت تعاوناً من شأنه أن يسهم في استدامتها وفي تحقيق أهداف منظمة العمل الدولية؛
- (٥) **مبادرة القضاء على الفقر** لتلبية الحاجة الملحة إلى إرساء أجر يكفل ظروف معيشة مناسبة لجميع العاملين، بما في ذلك من خلال مكونات العمالة والحماية الاجتماعية لبرنامج التنمية لما بعد عام ٢٠١٥؛
- (٦) **مبادرة المرأة في العمل** للوقوف على مكانة المرأة وظروفها في عالم العمل وإشراك الهيئات المكونة الثلاثية في إجراءات ملموسة من أجل تحقيق تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة؛
- (٧) **مبادرة مستقبل العمل** لإنشاء فريق استشاري بشأن مستقبل العمل، يعد تقريراً يكون متاحاً للمناقشة خلال مئوية مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠١٩.
١٥٦. وقد تبرز الحاجة إلى إدماج هذه المبادرات في أدوات البرمجة في منظمة العمل الدولية. فمدة إطار السياسة الاستراتيجية الحالي سداسي السنوات، تنتهي بنهاية عام ٢٠١٥. ولا بد لمجلس الإدارة من أن يستهل بدءاً من شهر تشرين الأول/ أكتوبر من العام الجاري، النظر في نوع الترتيبات التي ستعقب هذا الإطار. وإذا اختيرت خطة استراتيجية جديدة، فستشغل منظمة العمل الدولية حتى مئوبتها لا بل ستتجاوزها.
١٥٧. إن هناك فرصة حقيقية الآن لتوفير توجيه استراتيجي ومقصد ومضمون لمنظمة العمل الدولية ولولايتها، وهي على قاب قوسين من الاحتفال بمئوبتها، ولاستحداث وسيلة لحشد الهيئات المكونة من خلال تحديد أهداف المئوية. ونناشد المندوبين الموفدين إلى المؤتمر أن ينتهزوا هذه الفرصة السانحة.