ILC.110/I(B)

منظمة العمل الدولية

أقل البلدان نمواً

الأزمة والتحول الهيكلي ومستقبل العمل

التقرير الأول (باء)

◄ أقل البلدان نمواً: الأزمة والتحول الهيكلي ومستقبل العمل

تقرير المدير العام

البند الأول من جدول الأعمال

مكتب العمل الدولي، جنيف

ISBN 978-92-2-037078-0 (print)
ISBN 978-92-2-037079-7 (Web pdf)
ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠٢٢

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.

ترد المعلومات بشأن منشورات مكتب العمل الدولي والمنتجات الرقمية على الموقع التالي: www.ilo.org/publns.

تصميم وحدة معالجة النصوص العربية TTA: المرجع Confrep-ILC110(2022)-I(B)-[CABIN-220426-002]-Ar.docx
طبع في مكتب العمل الدولي، جنيف، سويسرا

تمهيد

خلال السنوات العشر الماضية، كنت أنتهز فرصة تقديم تقاريري إلى كل دورة من دورات مؤتمر العمل الدولي، لأقترح مواضيع تتعلق بالسياسة العامة الملحة على الهيئات المكونة الثلاثية العالمية لمنظمة العمل الدولية. ولطالما تمخضت مناقشة هذه التقارير خلال الجلسات العامة عن توجيه لا يقدّر بثمن ساهم في رسم معالم الأنشطة التي اضطلعت بها منظمة العمل الدولية للتصدي لهذه المسائل ذات الأولوية على نحو استراتيجي بحق.

ومع انتهاء ولايتي، أقدم هذا التقرير الأخير في وقت يواجه فيه العالم عموماً وعالم العمل خصوصاً تحديات جمة غاية في الخطورة. فهذه التحديات تحمل في طياتها بذور الخطر وانعدام اليقين، وتفرض التشكيك في قدرة المجتمع الدولي والتزامه بالتعامل معها بدرجة من المصداقية.

وبهذا المعنى، تعددت المسائل التي تستأهل الاهتمام في هذا التقرير، في مقابل أسباب وجيهة حتّمت التركيز على أقل البلدان نمواً، يمكن إيجازها تحت أربعة عناوين.

أولاً، يقف المجتمع الدولي على مفترق طرق حاسم في علاقته بأقل البلدان نمواً. ومن شأن مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً الذي كان من المفترض عقده في آذار/ مارس ٢٠٢١ ولكنه تأجل بسبب جائحة كوفيد-١٩، أن ينعقد في آذار/ مارس ٢٠٢٣ في الدوحة. وسبق للجمعية العامة أن اعتمدت برنامج عمل الدوحة الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بولاية منظمة العمل الدولية ويهيب بها إلى الإسهام في تنفيذه بفعالية.

ثانياً، ومع حلول العقد الأخير لتنفيذ برنامج عام ٢٠٣٠ من أجل التنمية المستدامة الصادر عن الأمم المتحدة وفي وقت تبدو فيه آفاق تحقيق العديد من أهداف التنمية المستدامة البالغة ١٧ هدفاً هائلة أكثر فأكثر، تواجه منظمة العمل الدولية، شأنها شأن الهيئات الأخرى، تحدي إثبات عزمها على "عدم ترك أحد خلف الركب". ولهو تحدٍ يرتبط ارتباطاً مباشراً بالأنشطة التي تضطلع بها المنظمة في أقل البلدان نمواً الأكثر عرضة لخطر التخلف عن الركب.

ثالثاً، تشكّل ظروف أسواق العمل السائدة في أقل البلدان نمواً، التي يستعرضها هذا التقرير، اختباراً بعينه لمنظمة العمل الدولية. فهل منظمتنا، بما تتمتع به من أساليب عمل راسخة، ليس أقلها معايير العمل الدولية والهيكل الثلاثي، مجهزة بما فيه الكفاية للدفع قدماً ببرنامج العمل اللائق في أقل البلدان نمواً والمساهمة في عمليات التحول الهيكلي التي تعتمد عليها لضمان تنميتها المستدامة؟

وأخيراً، ما يحدث في أقل البلدان نمواً يهم المجتمع الدولي برمته؛ والدافع وراء الالتزام ببرنامج عمل الدوحة يتمثل في التضامن والمسؤولية. وفي عالم مترابط يواجه مواطن ضعف حادة لا تُحصى، تشكّل المصلحة الذاتية الدافع الثالث. لذلك، فإنّ هذا التقرير لا يتوجه إلى الدول الخمس والأربعين الأعضاء في منظمة العمل الدولية وهي من بين أقل البلدان نمواً فحسب، بل إلى جميع الدول الأعضاء فيها والبالغ عددها ١٨٧ دولة عضواً.

لذلك، يحدوني الأمل في أن يحفّز هذا التقرير نقاشاً ثلاثي الأطراف بشأن الأنشطة التي تضطلع بها منظمة العمل الدولية لصالح أقل البلدان نمواً وبجانبها، وأن يعزز بالتالي وجود المنظمة وفعاليتها في أوضاع هي بأمسّ الحاجة إليها.

غـاي رايـدر

المحتويات

الصفحة

تمهيد ٣
مقدمة - الجائحة والنزاع والأزمة في عالم العمل..... ٧
الفصل ١- أقل البلدان نمواً: القصة حتى تاريخه..... ٩
الفصل ٢- أسواق العمل في أقل البلدان نمواً: طابعها وتحدياتها ١١
الفصل ٣- برنامج عمل للتحول الهيكلي..... ١٤
الفصل ٤- منظمة العمل الدولية وأقل البلدان نمواً..... ١٥
الفصل ٥- عناصر لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن أقل البلدان نمواً..... ١٦
الفصل ٦- الملكية الوطنية والتضامن الدولي ومسألة الاتساق السياسي ١٨
الملحق - قائمة أقل البلدان نمواً الصادرة عن الأمم المتحدة (حسب الترتيب الأبجدي الإنكليزي)..... ١٩

مقدمة

الجائحة والنزاع والأزمة في عالم العمل

١. أخذت عمليات التغيير التحويلية التي تؤثر في عالم العمل وشكّلت الخلفية والأساس المنطقي لمبادرة المئوية بشأن مستقبل العمل، التي أطلقتها منظمة العمل الدولية، منعطفاً جديداً وجذرياً منذ عام ٢٠١٩. فجائحة كوفيد-١٩ التي لم تنتهِ فصولاً بعد وجهت ضربة قاصمة للاقتصاد العالمي، إذ دمرت ما يعادل ٢٥٥ مليون وظيفة بدوام كامل في عام ٢٠٢٠. ويتخذ الانتعاش مساراً غير متكافئ وغير مكتمل. فقد استعادت الاقتصادات المتقدمة عافيتها بقوة، بفضل ما تتمتع به من قدرات مالية وافرة وإمكانيات أكبر في الحصول على اللقاحات، بخلاف معظم البلدان النامية والناشئة التي عانت الأمرّين لإصلاح ما حلّ بها من ضرر، ومرد ذلك افتقارها الحاد إلى هذه القدرات.

٢. وفي الانعكاسات العامة، كانت النتيجة خسارة سوق العمل العالمي ٢٢ مليون وظيفة مقارنة بالمستويات ما قبل الجائحة. وهذا السبب وحده يبعث على القلق الشديد. ولكن عند إمعان النظر في هذا الأثر على نحو أكثر تفصيلاً، يتكشف مصدر قلق آخر أكثر خطورة، يتمثل في التباين الملحوظ بين مسارات النمو وسوق العمل في العالم المتقدم والعالم النامي. ومن هذا المنظور، من المرجح أن يُستتبع التأثير المباشر لجائحة كوفيد-١٩ على الوظائف والمداخيل، وهو يفوق أصلاً أثر الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨ بأربعة أضعاف، بآثار طويلة الأجل ستفاقم أوجه انعدام المساواة التي ستحوّل عالماً غير متكافئ أصلاً إلى حد خطير.

٣. وكان لاجتياح الاتحاد الروسي لأوكرانيا في شباط/ فبراير من هذا العام تداعيات اجتماعية واقتصادية سبّبت صدمات جديدة لعالم العمل وأذكت أوجه عدم اليقين وفاقمت المخاطر التي تواجه ملايين العمال والمنشآت التي توظفهم. والنزاعات الجمة المستشرية في مختلف أرجاء العالم تحمل معها المعاناة والمشقات وتشكّل في الوقت نفسه دليلاً على الرابط الذي لا تنفصم عراه بين السلام والعدالة الاجتماعية وتذكيراً به. غير أنّ الحرب الدائرة في أوكرانيا تخلّف بطبيعتها وسياقها الأوسع تداعيات غير مسبوقة على الاقتصاد العالمي.

٤. فبالإضافة إلى الدمار الذي لحق بأوكرانيا نفسها والاضطرابات التي شهدتها البلدان المجاورة، بما في ذلك من خلال التشريد الجماعي للناس، قد يسبب النزاع أزمة عالمية ثلاثية الأبعاد تشمل الغذاء والطاقة والتمويل.

٥. ووفقاً لتقديرات الأمم المتحدة، يعيش ١,٧ مليار شخص في ١٠٧ اقتصادات "معرضة بشدة" لإحدى هذه العوامل الثلاث للأزمة: من بينهم ٥٥٣ مليون شخص هم أصلاً فقراء و٢١٥ مليون شخص يعانون أساساً من نقص التغذية.

٦. وفيما يتعلق بالغذاء، أشارت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة في نيسان/ أبريل إلى ارتفاع الأسعار بنسبة ٣٤ في المائة عنه في العام الفائت إلى مستويات غير مسبوقة. وبسبب توقف الإمدادات بالأسمدة، يُتوقع أن تتراجع غلة المحاصيل بنسبة تصل إلى ٥٠ في المائة. وفي السياق عينه، لفت مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) إلى الترابط التاريخي بين الارتفاع في أسعار الأغذية الزراعية والاضطرابات المدنية.

٧. وفيما يتصل بالطاقة، تسبّب التعطل في الأسواق الدولية بتقلب الأسعار تقلباً حاداً، مع ارتفاع أسعار النفط الخام والغاز الطبيعي بنسبة قاربت ٥٠ في المائة فوق مستوياتها في مطلع العام، مع ما لذلك من تبعات غير مؤكدة على الانتقال إلى الطاقات المتجددة واللجوء إلى الطاقة النووية.

٨. وبالنسبة إلى التمويل، وصفت الأمم المتحدة الوضع على أنه "على مشارف أزمة دين عالمية". فحتى قبل تفشي جائحة كوفيد-١٩ ونشوب الحرب في أوكرانيا، كانت البلدان النامية تنفق ١٦ في المائة من إيراداتها المحققة من الصادرات للوفاء بالتزاماتها في خدمة الدين. والآن، وفي أعقاب الإنفاق الاستثنائي للحد من آثار الجائحة وإزاء ارتفاع التضخم من جديد بنسبة ٥,٢ في المائة في العام الفائت وما نجم عنه من ارتفاع في أسعار الفائدة، فإنّ ٦٠ في المائة من أقل البلدان نمواً والبلدان منخفضة الدخل الأخرى تعاني أصلاً من مديونية حرجة أو تواجه خطر التعرض لها. وفي إشارة إلى ترابط هذه الأبعاد الثلاثة للأزمة، يلاحَظ أنّ الفرق في تكلفة الاقتراض في البلدان النامية الصافية المستوردة للمواد الغذائية اتسع إلى نقطتين مئويتين فوق التكلفة التي تتكبدها البلدان الصافية المصدرة لهذه المواد.

٩. ويُنظر إلى هذه الظروف السائدة مجتمعة على أنها تهيئ الجو لعاصفة عاتية تضرب الاقتصاد العالمي. وكما في أي ظواهر طقس عنيفة أخرى، ستكون هذه العاصفة أشد عنفاً وأكثر ضرراً من سابقاتها وستهدد بعكس عقود من التقدم في تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. واليوم، يعيش نحو ٧٧ مليون شخص إضافي في براثن الفقر المدقع مقارنة بعام ٢٠١٩ ويعاني ١١٧ مليون شخص آخر من الجوع. أما عمل الأطفال، فآخذ في الارتفاع بعد عقود من التقدم الملحوظ.

١٠. وهبّت هذه العاصفة في وقت كان المجتمع الدولي يتأهب فيه لعقد العمل من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة البالغ عددها ١٧ هدفاً والتي أدرجتها الأمم المتحدة في برنامج عام ٢٠٣٠. وشكّل تجديد الالتزام بهذا البرنامج إقراراً بأنّ ما أُحرز من تقدم منذ اعتماد البرنامج في عام ٢٠١٥ لم يكن كافياً على ما يبدو لتحقيق الأهداف المحددة، ما حتّم بالتالي تكثيف العمل في هذا الاتجاه. وما كان من الجائحة والأزمة ثلاثية الأبعاد التي سبّبتها الحرب في أوكرانيا إلا أن ضخمت هذا التحدي الهائل أصلاً. غير أنّ النية يجب أن تبقى إنقاذ أهداف التنمية المستدامة، لا التخلي عنها.

١١. ويضطلع التحذير بوجوب "تحقيق الأهداف بحلول التاريخ المحدد في عام ٢٠٣٠ بدون ترك أي أحد خلف الركب" بدور أساسي في الغاية الشاملة وراء برنامج عام ٢٠٣٠ ووضع حد للفقر. كما يدوي صداه بقوة تمشياً مع ولاية منظمة العمل الدولية المتمثلة في العدالة الاجتماعية. ويتطلب هذا الالتزام تجاه الأشخاص الأكثر تخلفاً عن الركب أو الذين يواجهون هذا الخطر، إيلاء الاهتمام الواجب على المستوى الوطني للأشخاص الأكثر حرماناً في أسواق العمل، وعلى المستوى الدولي لأوضاع أقل البلدان نمواً واحتياجاتها.

١٢. وفي خضم التحديات الحاسمة التي يواجهها عالم العمل، وبمناسبة انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً، ثمة أسباب وجيهة تدفعنا إلى التركيز على هذه المجموعة من البلدان وتقييم مساهمة منظمة العمل الدولية في تنميتها المستدامة.

الفصل ١

أقل البلدان نمواً: القصة حتى تاريخه

١٣. انتشر مفهوم "أقل البلدان نمواً" في فترة إنهاء الاستعمار في الستينات واتخذ صفته الرسمية في عام ١٩٧١ في القرار رقم ٢٧٦٨ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، الذي اعتمد قائمة أقل البلدان نمواً. ومذاك الحين، عكفت الأمم المتحدة على عقد مؤتمر معني بأقل البلدان نمواً مرة كل عشرة أعوام، وكان من المرتقب أن يُعقد المؤتمر الخامس من نوعه في آذار/ مارس ٢٠٢١ قبل أن يتأجل بسبب جائحة كوفيد-١٩ ومن ثم ينقسم إلى جزأين: اتخذ الجزء الأول شكل جلسة قصيرة عُقدت في نيويورك في ١٧ آذار/ مارس ٢٠٢٢، على أن تستضيف الدوحة، قطر الفعالية الرئيسية في آذار/ مارس ٢٠٢٣. وفي ١ نيسان/ أبريل ٢٠٢٢، وفي الجزء الأول من مؤتمر الأمم المتحدة الخامس المعني بأقل البلدان نمواً، اعتُمد برنامج عمل الدوحة لصالح أقل البلدان نمواً للعقد ٢٠٢٢-٢٠٣١ ووافقت عليه الجمعية العامة.

١٤. وتتولى لجنة السياسات الإنمائية التي تضم خبراء مستقلين استعراض قائمة أقل البلدان نمواً كل ثلاثة أعوام، وتسترشد تصنيفاتها بثلاثة معايير، هي: نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي؛ مؤشر رأس المال البشري؛ مؤشر الضعف الاقتصادي والبيئي. وعلى هذا الأساس، يمكن للبلدان أن ترتقي إلى مركز البلدان النامية، وهذا ما حصل في حالة ستة بلدان على مر الأعوام. وعليه، وبحلول موعد المؤتمر المرتقب في الدوحة، تعد قائمة أقل البلدان نمواً (انظر الملحق) ٤٦ بلداً جميعها، باستثناء بوتان، دول أعضاء في منظمة العمل الدولية. ومن أصل هذه البلدان البالغ عددها ٤٦ بلداً، ٣٣ بلداً منها من أفريقيا و١٢ بلداً من آسيا والمحيط الهادئ وبلد واحد من الأمريكتين. وعدد كبير من هذه البلدان عبارة عن دول جزرية صغيرة وغير ساحلية.

١٥. وتبيّن أنّ أداء أقل البلدان نمواً في مجال التنمية، المقاس على أساس برامج العمل الطموحة التي أطلقتها سلسلة مؤتمرات الأمم المتحدة المعنية بأقل البلدان نمواً على مر العقود، كان متبايناً من حيث الوقت وبين بلدٍ وآخر. فقد أشار *تقرير أقل البلدان نمواً لعام ٢٠٢١* الصادر عن الأونكتاد، إلى أنّ نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في نصف أقل البلدان نمواً في الوقت الحاضر تقريباً لم يواكب منذ عام ١٩٧١ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي العالمي للفرد الواحد. وفي المقابل، حافظ ١٦ بلداً تقريباً على الوتيرة نفسها ولم تنجح إلا ٧ بلدان في سد الفجوة مع متوسط الناتج المحلي الإجمالي العالمي للفرد الواحد.

١٦. وبالتسلسل الزمني، نعمت أقل البلدان نمواً بفترة من النمو الاقتصادي المطرد في أواخر التسعينات وحتى تفشي جائحة كوفيد-١٩، في أداء عكّرت الأزمة المالية العالمية صفوه لفترة مؤقتة في عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩. لكنّ هذا النمو اعتمد اعتماداً كبيراً على قوة الطلب العالمي والأسعار العالمية. وبالنسبة إلى البلدان التي اعتمدت بشدة على تصدير عدد محدود من السلع، شكّل التراجع في أسعار هذه السلع اعتباراً من عام ٢٠١٤ ضربة لها وكشف عن مواطن ضعفها مقارنة بأقل البلدان نمواً التي نجحت في تنويع إنتاجها واندمجت أكثر فأكثر في سلاسل التوريد والإمداد العالمية الخاصة بالتصنيع.

١٧. وفي مطلق الأحوال، جاء الحكم على تجربة العقد الماضي قاسياً، إذ ورد في برنامج عمل الدوحة لصالح أقل البلدان نمواً ما يلي: "التقدم المحرز لم يرقَ إلى تحقيق الأهداف والغايات المحددة في برنامج عمل اسطنبول [الذي اعتمده مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نمواً في عام ٢٠١١]، بما في ذلك تحقيق نمو اقتصادي مستدام ومنصف وشامل للجميع بمعدل ٧ في المائة؛ القضاء على الفقر وتحقيق التحول الهيكلي؛ مضاعفة حصة التجارة وبناء القدرة الإنتاجية؛ كفالة العمالة الكاملة والعمل اللائق للجميع". ويقرّ البرنامج أيضاً بأنّ التقدم المحرز إزاء أهداف التنمية المستدامة ليس بالوتيرة اللازمة لتحقيق أهداف برنامج عام ٢٠٣٠، إذ ظل عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع في حدود ٣٢ في المائة. وعلى الرغم من أنّ أقل البلدان نمواً تضم حوالي ١٤ في المائة من سكان العالم، إلا أنها لا تمثل، على المستوى العالمي، سوى ١,٣ في المائة من الإنتاج و١,٤ في المائة من الاستثمار الأجنبي المباشر وأقل من ١ في المائة من الصادرات.

١٨. وتشير البيانات المتاحة إلى أنّ جائحة كوفيد-١٩ سبّبت صدمة اقتصادية سلبية لأقل البلدان نمواً كانت الأقوى لها منذ عدة عقود على الرغم من أنّ تأثيرها على الصحة تكشّف متأخراً نسبياً وكان أقل حدة فيها مقارنة بفئات أخرى من البلدان، نظراً لانعدام التوصيلية بالإنترنت في العديد من أقل البلدان نمواً. وسجلت نسبة العمالة إلى السكان تراجعاً حاداً بمقدار ٢,٦ نقطة مئوية في عام ٢٠٢٠، مع تأثير أكثر حدة على العائدات المتأتية عن العمل، حسبما أظهرته الدراسات الاستقصائية. وبسبب ضيق الحيز المالي المتاح لأقل البلدان نمواً على نحو متزايد، كانت خطط الاستجابة للجائحة محدودة النطاق بطبيعة الحال. وبالإجمال، استثمرت أقل البلدان نمواً ٤ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي في الاستجابة لجائحة كوفيد-١٩ حتى تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٢١، مقارنة بنسبة ٨ في المائة لسائر البلدان النامية و١٦,٣ في المائة للبلدان المتقدمة. وبالقيم المطلقة، يعني ذلك أنّ الإنفاق للفرد الواحد كان أعلى بواقع ٤٧٧ مرة في البلدان المتقدمة مقارنة بأقل البلدان نمواً.

١٩. ومن دواعي القلق البالغ أنّ أقل البلدان نمواً عانت بشكل حاد من تطبيق غير متساوٍ لإجراءات التلقيح في مختلف أنحاء العالم. فاعتباراً من أيلول/ سبتمبر ٢٠٢١، لم يكن إلا ١٠ في المائة من السكان في أقلّ البلدان نمواً قد تلقوا الجرعة الأولى من اللقاح مقارنة بنسبة ٥٣ في المائة في البلدان النامية الأخرى، مع ما لذلك من تبعات جلية وخطيرة على تطور الجائحة المحتمل مستقبلاً. بالإضافة إلى ذلك، ومع تراجع أسعار العديد من الصادرات وانهيار قطاع السياحة وانخفاض تحويلات المغتربين التي شكّلت في عام ٢٠١٩ ما نسبته ٧ في المائة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي في أقل البلدان نمواً، من المرجح أن يكون استئناف النمو الاقتصادي الذي كان أقل من ١ في المائة في عام ٢٠٢٠ أبطأ منه في بلدان أخرى. وفي هذا السياق، يتوقع برنامج عمل الدوحة أن تحتاج أقل البلدان نمواً من ثلاثة إلى خمسة أعوام لتتعافى إلى مستوى ما قبل الجائحة من نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وهي تقديرات سبقت اجتياح الاتحاد الروسي لأوكرانيا.

الفصل ٢

أسواق العمل في أقل البلدان نمواً: طابعها وتحدياتها

٢٠. على الرغم من تنوع الظروف التي تطغى عادة على أي مجموعة من ٤٦ بلداً، ومع مراعاة الممارسة المعتادة بتصنيف أقل البلدان نمواً في مجموعات فرعية تغطي البلدان الأفريقية والبلدان الآسيوية والبلدان الجزرية، من الممكن ومن الضروري في آن تحديد الخصائص الرئيسية لأسواق العمل في هذه البلدان بصفتها أساساً لبلورة استراتيجيات بشأن التنمية المستدامة، تكون متسقة وفعالة. وتبرز ثماني سمات رئيسية، هي:

(أ) يعمل غالبية العمال في أقل البلدان نمواً في قطاع الزراعة. وفي واقع الأمر، وعلى الرغم من تراجع نسبة العمالة في قطاع الزراعة خلال العقود الثلاثة المنصرمة تراجعاً ملحوظاً من أكثر من ٧٥ في المائة إلى حوالي ٥٥ في المائة، إلا أنّها لا تزال تمثل ضعف النسبة المسجلة في سائر البلدان النامية. وخلال الفترة عينها، سُجّل ارتفاع تدريجي في حصة العمالة في قطاع التصنيع، لا سيما في أقل البلدان نمواً في آسيا، لتصل إلى نحو ١٠ في المائة، في اتجاه معاكس للمنحى التنازلي السائد في بلدان نامية أخرى. كما سجلت العمالة في قطاع الخدمات المقدمة إلى المنشآت زيادة منتظمة، لكنها لا تزال متدنية من حيث القيم المطلقة، على غرار العمالة في قطاع التعدين.

(ب) ربطاً بالتوزيع القطاعي للوظائف، يتجلى الانقسام الملحوظ في حجم المنشآت وهيكلها وقدرتها في أقل البلدان نمواً؛ إذ تشير البيانات المستقاة من الدراسات الاستقصائية إلى أنّ نسبة ٧٨ في المائة من إجمالي العمالة تتركّز في وحدات توظف أقل من خمسة عمال، بينما يستأثر العاملون لحسابهم الخاص أو العمال المساهمون في دخل الأسرة بنسبة ٧٠ في المائة من القوى العاملة. وفي الجانب المقابل، يبرز عدد صغير نسبياً من الشركات الكبيرة، الأمر الذي يترك "وسطاً مفقوداً" في صفوف المنشآت.

والأهم من ذلك، يتزامن هذا الانقسام في حجم المنشآت مع طغيان السمة غير المنظمة في أسواق العمل في أقل البلدان نمواً. ففي هذه البلدان، وقبل تفشي جائحة كوفيد-١٩، كانت السمة غير المنظمة تطغى على ٨٩ في المائة من العمالة مقارنة بنسبة ٦٦ في المائة في البلدان المتقدمة الأخرى و٦١ في المائة على مستوى العالم. وتتركز السمة غير المنظمة في بعض القطاعات، لا سيما الزراعة والتجارة والتصنيع، وفي الوحدات الاقتصادية الصغيرة. وعلى العكس من ذلك، تستحدث الشركات الكبرى التي يعمل فيها أكثر من ١٠٠ موظف، على قلّتها، وظائف منظمة بمعدل أعلى من المنشآت الصغيرة والمتوسطة مجتمعة.

وهذا التعايش بين عدد محدود من الشركات الكبيرة التي تؤمّن عملاً منظماً وعدد كبير جداً من المنشآت الصغيرة التي تنشط في القطاع غير المنظم يشكّل السمة الفارقة للازدواجية الاقتصادية التي تتسم بها أقل البلدان نمواً.

(ج) أقل البلدان نمواً عرضة لصدمات خارجية واختلالات في التجارة وتراكم الدين الخارجي بفعل عدم تنويع إنتاجها وصادراتها. وأداء النمو فيها يتقلب أيضاً بسبب اعتمادها الكبير على إنتاج وتصدير مجموعة محدودة من السلع الزراعية والمعدنية مثل النفط، والسلع المصنعة مثل الملابس، والخدمات مثل تلك المتعلقة بالسياحة.

(د) تتميز أقل البلدان نمواً بنموها السكاني الأسرع في العالم، بمعدل نمو سنوي يبلغ حالياً ٢,٣ في المائة. وقد زاد عدد سكان هذه البلدان مجتمعة بنسبة ٦٥ في المائة ليصل إلى ١,١ مليار نسمة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٢١، ويتوقع أن يرتفع إلى ١,٣ مليار نسمة بحلول عام ٢٠٣٠ وأن يتضاعف بين عامي ٢٠١٩ و٢٠٥٠. وفي وقت سيتواصل فيه التحول السكاني في السنوات القادمة، وهو ما سيتجلى بتراجع معدلات الخصوبة، ستستفيد أقل البلدان نمواً من النمو الملحوظ في الشرائح السكانية في سن العمل، مع ما يستتبع ذلك من تراجع موازٍ في معدلات الإعالة لغير النشطين اقتصادياً. ومع ارتفاع معدل المشاركة في القوى العاملة نسبياً، ستلوح في الأفق عائدات ديمغرافية في حال حظي الوافدون الجدد إلى سوق العمل بفرص عمل لائق. وسيعني هذا الأمر استحداث بين ٨ و١١ مليون وظيفة جديدة سنوياً بحلول عام ٢٠٢٥ في أقل البلدان نمواً في أفريقيا، وبين ٢ و٣,٥ مليون وظيفة في نظيرتها في آسيا. وعلى الرغم من تحسن معدلات الالتحاق بالمدرسة بعض الشيء، فإنّ نصف الأطفال غير الملتحقين بالتعليم في العالم متواجدون في أقل البلدان نمواً، مع تأثير غير متناسب على الفتيات بشكل خاص. بيد أنّ نسبة الشباب غير الملتحقين بالعمل أو التعليم أو التدريب ما فتئت تتراجع ببطء منذ عام ٢٠٠٥.

(هـ) النساء ممثلات تمثيلاً مفرطاً في أنماط العمل التي لا تكفي مداخيلها لانتشالهنّ من الفقر، لا سيما في الزراعة والخدمات غير المنظمة. وفي أقل البلدان نمواً، كما في العديد من البلدان النامية، تكون النساء أكثر عرضة للبطالة من دون أفق للخروج منها وأقل حظاً بالمشاركة في القوى العاملة. وحين يشاركن، ففي وظائف أقل جودة يقبلن بها على مضض. وفي أقل البلدان نمواً، يشكّل الاقتصاد غير المنظم مصدراً أكبر للعمالة بالنسبة إلى النساء (٩٢ في المائة) مقارنة بالرجال (٨٦,٨ في المائة). وفي أغلب الأحيان، تعمل النساء في القطاعات الأكثر استضعافاً في الاقتصاد غير المنظم، مثلاً كعاملات منزليات أو عاملات في المنازل لقاء أجور تحتسب بالساعة في المستويات الأدنى من سلسلة التوريد والإمداد العالمية أو كعاملات مساهمات في دخل الأسرة. وبالفعل، فهنّ أكثر مساهمة في دخل أسرهنّ بثلاث مرات من الرجال (بنسبة ٣٦,١ في المائة و١٣,٣ في المائة على التوالي).

(و) تتأثر الاقتصادات والمجتمعات في أقل البلدان نمواً بشكل خاص بتغير المناخ بحكم موقعها الجغرافي وهيكلها الاقتصادي وتركيبة سوق العمل فيها وقدرتها المحدودة على التكيف معه. ويقع معظم هذه البلدان في مناطق خطوط العرض حول خط الاستواء، حيث يتوقع أن تكون الزيادة في درجات الحرارة من بين الأعلى وأن تكون ظواهر الطقس العنيفة أكثر تواتراً. وبين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١٥، خسرت أقل البلدان نمواً في أفريقيا بالفعل ٣٧٦ سنة من سنوات الحياة العملية لكل ١٠٠ ٠٠٠ شخص في سن العمل كنتيجة مباشرة للكوارث المرتبطة بالبيئة، علماً أنّ هذه المعدلات هي من بين الأعلى في العالم. وبما أنّ النشاط الاقتصادي في أقل البلدان نمواً يتركز في القطاعات الأولية، لا سيما الزراعة، فهذا يعني أنّ هذه البلدان تعتمد بشكل خاص على ظروف مناخية مستقرة وموثوقة. وبالنظر إلى أنّ أقل البلدان نمواً تشكّل ما نسبته ٣٤ في المائة من البلدان الخمسين التي تسجل فيها الزراعة النسبة الأعلى في إجمالي العمالة، فهذا يعني أنّ تنوع الظواهر المناخية سينعكس مباشرة على شكل اضطرابات في أسواق العمل. وعلى الرغم من أنّ مساهمة أقل البلدان نمواً في تغير المناخ من خلال انبعاثات غازات الدفيئة لا تُذكر، ترزح هذه البلدان تحت وطأة تبعاته على نحو غير متناسب والأهم من ذلك أنها غير مهيأة على نحو ملائم لاتخاذ إجراءات فعالة كفيلة بالتخفيف من آثاره والتكيف معه.

(ز) تعاني أقل البلدان نمواً من أوجه قصور حادة في كل مقياس تقريباً من مقاييس تغطية الحماية الاجتماعية وكفايتها. ففي هذه البلدان، تقتصر نسبة السكان المشمولين بإعانة واحدة على الأقل من إعانات الحماية الاجتماعية على ١٤,١ في المائة مقارنة بالمعدل العالمي الواقع عند ٤٦,٩ في المائة. وعلى سبيل المثال، لا تستفيد إلا ٨,٣ في المائة من الأمهات اللواتي لديهنّ رُضّع من الإعانات في أقل البلدان نمواً مقارنة بنسبة ٤٤,٩ في المائة في مختلف أنحاء العالم. أما المعاشات التقاعدية، فتشمل ٢١,١ في المائة من السكان في أقل البلدان نمواً و٧٧,٥ في المائة في العالم. وتُعزى أوجه القصور هذه إلى محدودية المشاركة في نُظم التأمين الاجتماعي القائمة على الاشتراكات وتدني مستويات الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية. وتسهم نسبة ٦,٢ في المائة فقط من القوى العاملة في أقل البلدان نمواً في نظام المعاشات التقاعدية، مقارنة بنسبة ٥٣,١ في المائة في سائر البلدان النامية و٥٣,٧ في المائة في العالم. وفي الوقت عينه، يصل الإنفاق الحكومي على الحماية الاجتماعية والرعاية الصحية في أقل البلدان نمواً إلى ٢,١ في المائة مقارنة بنسبة ٩,٨ في المائة في البلدان النامية الأخرى و١٧,٥ في المائة في العالم. وهذه النسب وما لها من تبعات على الأمن البشري، ليس أقله في زمن الجائحة، تُعزى جزئياً إلى تراجع نسب الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في أقل البلدان نمواً حيث لامست ١٦,٢ في المائة في عام ٢٠١٨ لكنها تبقى دون نسبة ١٠ في المائة في العديد منها. ويحدّ هذا الأمر بدوره من قدرات الدولة التوزيعية ومقدرتها على التصدي لأوجه انعدام المساواة المرتفعة.

(ح) فيما يتعلق بالإدارة السديدة لأسواق العمل، تواجه أقل البلدان نمواً في المقام الأول تحديات ناشئة عن انتشار السمة غير المنظمة، مما يؤثر في قدرة الحكومات على تفعيل قوانين ولوائح وإجراءات العمل في قطاعات عريضة من الاقتصاد، فضلاً عن قدرة منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل على تمثيل هيئاتها المكونة على نطاق واسع.

(ط) ليس من دليل، في سجلات نظام الإشراف في منظمة العمل الدولية، على وجود علاقة إحصائية بين مركز أقل البلدان نمواً وعدم احترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. بيد أنّ درجة أقل البلدان نمواً على المؤشر ٨-٨-٢ من أهداف التنمية المستدامة الذي يقيس تدابير الامتثال لمعايير العمل الدولية بشأن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية وصلت في عام ٢٠١٨ إلى ٣,٧٩ مقارنة بالمتوسط العالمي الواقع عند ٥,٣٥، الأمر الذي يدل على استمرار التحديات الهامة. ومن بين أقل البلدان نمواً البالغ عددها ٤٥ بلداً، وهي دول أعضاء في منظمة العمل الدولية، صدقت ٣٥ دولة عضواً على الاتفاقيات الثمانية بشأن الحقوق الأساسية، مع العلم أنّ ثلاث دول أعضاء صدقت على جميع الاتفاقيات باستثناء اتفاقية واحدة. كذلك، صدق ما مجموعه ٣٥ بلداً من أقل البلدان نمواً على اتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، ١٩٧٦ (رقم ١٤٤) وأرسى ٣٩ بلداً مؤسسات وطنية رسمية للحوار الاجتماعي تشمل ولايتها العريضة مسائل خاصة بالسياسة الاجتماعية والاقتصادية. وتشكّل هذه المؤسسات مؤشراً إيجابياً على الالتزام بالحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي. غير أنّ قيمتها الحقيقية تنبع في نهاية المطاف من مدى نجاحها في ترجمة صلاحياتها الرسمية إلى مساهمات مطردة وجوهرية في وضع السياسات والإدارة السديدة لسوق العمل. وبينما

تبرز الأمثلة الإيجابية على مساهمات من هذا النوع، لا سيما في إدارة التبعات الاقتصادية والاجتماعية لجائحة كوفيد-١٩، لا تزال محدودية الموارد والقدرات تشكّل عوائق خطيرة في العديد من الحالات.

(ي) في ملاحظة قاتمة تُنهي هذه اللمحة العامة عن الأوضاع والتحديات الاجتماعية والاقتصادية في أقل البلدان نمواً، يشير برنامج عمل الدوحة إلى أنّ ٢٤ بلداً من أقل البلدان نمواً شهد نزاعات نشطة في عام ٢٠١٩. يضاف إلى ذلك أنّ جميع الدول الأعضاء العشرين في مجموعة الدول الهشة السبع الموسّعة، باستثناء بلدين، هي من أقل البلدان نمواً. وفي هذا تذكير مناسب بترابط السلام والعدالة الاجتماعية وتذكير أيضاً في عالم تزداد فيه النزاعات بما هو على المحك في السعي إلى تحقيق التنمية المستدامة والعمل اللائق في هذه البلدان.

◄ الفصل ٣

برنامج عمل للتحول الهيكلي

٢١. في ظل التحديات والقيود الاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها أقل البلدان نمواً والتي تحكمت لعقود بمساراتها نحو تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي، يظهر قبول واسع النطاق بأنّ تحولها الهيكلي شرطٌ مسبق لتحقيق التنمية المستدامة المطردة. وتكثر الأدبيات الوافية عما ينطوي عليه التحول الهيكلي بالفعل. وتقوم فكرة التحول الهيكلي على افتراض مفاده أنّ رفع البلدان عن قائمة أقل البلدان نمواً لا يفرض عليها السعي إلى تحسين طاقاتها الإنتاجية فحسب، بل أيضاً تعزيز ترتيباتها المؤسسية وإدارتها السديدة. والنهج المتكامل الذي ينطوي عليه التحول الهيكلي يسلّم بأنّ معالجة الخصائص المختلفة التي تميز أقل البلدان نمواً بمعزل عن بعضها البعض لن تفضي إلى تحقيق تقدم مطرد إزاء المعايير الثلاثة التي تحدد أقل البلدان نمواً وتعيد تصنيفها على أساسها. ومن منظور منظمة العمل الدولية، هذا الأمر يعني أنه لا غنى عن التحول الهيكلي للدفع قدماً ببرنامج العمل اللائق كما بأهداف التنمية المستدامة.

٢٢. ويوضّح التفاعل بين الإنتاجية والعمالة ومستويات المعيشة في أقل البلدان نمواً هذا البعد بشكل جلي. وبالنظر إلى ضعف قدراتها الإنتاجية، لا بد من أن تشكّل زيادة إنتاجيتها أولوية ظاهرة للعيان. وجرت العادة أن يتم السعي إلى تحقيق هذا الهدف من خلال إعادة تخصيص اليد العاملة من قطاع الزراعة متدني الإنتاجية إلى قطاع التصنيع عالي الإنتاجية فأنشطة الخدمات التكميلية. وفي وقت أثّر فيه تحسين الإنتاجية ضمن القطاع، لطالما شكّلت عملية التصنيع نموذجاً مرجعياً لاستحداث فرص العمل اللائق وتطويرها. غير أنّ نمو الإنتاجية وحده، حيثما تحقق، لم يكفِ على ما يتضح لاستحداث الوظائف وتحسين مستويات المعيشة على نطاق واسع. والازدواجية التي تتسم بها اقتصادات أقل البلدان نمواً والدور المحدود الذي تؤديه الدولة في إعادة التوزيع، من العوامل التي تحول دون تمدد المنافع المتأتية عن زيادة الإنتاجية.

٢٣. وفي الخلاصة، ليس المُراد القول إنّ الإنتاجية غير مهمة وإنه ينبغي غض الطرف عن التغييرات الهيكلية في التصنيع. بل على العكس من ذلك، إذا وضعنا جانباً المسائل المتعلقة بالتوجه المبكر نحو الابتعاد عن التصنيع والملاحظ في بعض البلدان النامية، مع الظهور المبكر لقطاعات خدماتية غالباً ما تكون متدنية الإنتاجية، وإذا استبعدنا ما يتصل بتبعات تغير المناخ على التنمية الصناعية، نخلص إلى أنّ الإنتاجية والتصنيع لا يكفيان وحدهما وبالتالي، ينبغي أن يقترنا بسلسلة من التدخلات السياسية الموازية في إطار برنامج واعٍ وصريح للتحول الهيكلي.

٢٤. وهذا هو تحديداً النهج الوارد في برنامج عمل الدوحة الذي ينصّ على أنه "لا يجري ترسيخ التحول الهيكلي" ويقر أيضاً بأنه "ما لم يحدث تحول هيكلي يعطي الأولوية للتنويع الاقتصادي ويعالج القيود المؤسسية والقيود في مجال القدرات، ستظل أقل البلدان نمواً عرضة لمختلف الصدمات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والبيئية".

٢٥. وبالتالي، يحدد برنامج عمل الدوحة "دعم التحول الهيكلي بوصفه محركاً لتحقيق الازدهار" على أنه واحد من مجالات التركيز الرئيسية الستة للعمل التي تُستكمل بخمسة أخرى، هي: الاستثمار في الناس؛ تسخير قوة العلم والتكنولوجيا والابتكار؛ تعزيز التجارة الدولية؛ مواجهة تغير المناخ والتدهور البيئي والانتعاش من جائحة كوفيد-١٩؛ تعبئة التضامن الدولي. وترد إشارة خاصة إلى تحقيق المساواة بين الجنسين وتمكين النساء والفتيات كافة وتمتعهنّ بحقوق الإنسان الواجبة لهنّ بصورة تامة. كما يوجّه برنامج عمل الدوحة نداءً قوياً إلى جميع المنظمات متعددة الأطراف للمساهمة في تنفيذه ودمجه في برامج عملها، بما في ذلك من خلال تقديم التمويل والدعم التقني والمساعدة والمشورة السياسية في كافة المجالات ذات الأولوية. ويحث المجتمع الدولي على أن "يتجاوز مستوى "أساليب العمل المألوفة" للاتفاق على تدابير دعم مبتكرة وفعالة لأقل البلدان نمواً".

٢٦. ويبقى السؤال المطروح أمام هذا المؤتمر هو معرفة ما إذا كانت منظمة العمل الدولية ستهبّ لتلبية هذا النداء وسبيلها إلى ذلك.

◄ الفصل ٤

منظمة العمل الدولية وأقل البلدان نمواً

٢٧. في الوقت الراهن، يتجلى العمل كالمعتاد بالنسبة إلى منظمة العمل الدولية في تنفيذها ما مجموعه ١٩٨ مشروعاً بقيمة تناهز ٣٨٥ مليون دولار أمريكي في أقل البلدان نمواً، أي ما يعادل ٢٨,٥ في المائة من إجمالي محفظتها الخاصة بالتعاون التقني، ناهيك عن الأنشطة الأخرى الممولة من الميزانية العادية. وتُنفَّذ هذه المشاريع في ٣٦ دولة عضواً تعمل ١٨ منها على تنفيذ البرامج القطرية للعمل اللائق التي توفر إطاراً مؤسسياً للتعاون جرى الاتفاق عليه من خلال مشاورات ثلاثية. وبهذا المعنى، تتمتع منظمة العمل الدولية بوجود جوهري، وإن غير متكافئ، في أقل البلدان نمواً.

٢٨. وإعلان مئوية منظمة العمل الدولية من أجل مستقبل العمل (٢٠١٩) والنداء العالمي من أجل اتخاذ إجراءات سعياً إلى تحقيق انتعاش متمحور حول الإنسان للخروج من أزمة كوفيد-١٩، يكون شاملاً ومستداماً وقادراً على الصمود (٢٠٢١) هما من الوثائق السياسية الأساسية التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في السنوات الأخيرة ووافق عليهما مجلس الإدارة باعتبارهما وثيقتين مرجعيتين رئيسيتين تواكبان أنشطة منظمة العمل الدولية. فإعلان المئوية يعكس عصارة الاستنتاجات السياسية لمبادرة مستقبل العمل المتعمقة الصادرة عن المنظمة، والنداء العالمي يطبقها على الأوضاع والتحديات الناشئة عن جائحة كوفيد-١٩، وكلاهما يُفعَّل من خلال البرنامج والميزانية. ولكن، ما علاقة هذين النصين بالتحديات التي تواجهها أقل البلدان نمواً على مستوى العمل اللائق؟

٢٩. والمقلق إلى حد ما أنّ إعلان المئوية والنداء العالمي لا يشيران بشكل خاص إلى أقل البلدان نمواً. غير أنه يتضح من مضمونهما الجوهري ومن روحهما أنهما لا يتوافقان مع برنامج عمل منسق لأقل البلدان نمواً فحسب، بل يشكلان مناشدة قوية لمنظمة العمل الدولية لتضع مثل هذا البرنامج في سياق نداء برنامج عام ٢٠٣٠ إلى عدم تخلف أحد عن الركب وتمشياً مع ولايتها المتمثلة في تحقيق العدالة الاجتماعية.

٣٠. ولعلّ التحديات المطروحة أمام منظمة العمل الدولية والمسؤولية الملقاة على عاتقها في هذا الشأن أكثر جوهرية مما يُلمح إليه هذان النصان الأساسيان. وقد جرى التشكيك مراراً وتكراراً في قدرة منظمة العمل الدولية فعلياً على إعمال صكوكها وأساليب عملها القائمة لتعزيز فرص العمل اللائق في أوضاع تطغى عليها السمة غير المنظمة ويتمدد فيها الفقر وتضعف فيها المؤسسات أو تغيب بالكامل ولا يُستفاد من الهيكل الثلاثي بدرجة كافية. ولا ينبغي غض الطرف عن هذه الشواغل باعتبار أنها تتعارض وأهداف المنظمة وهياكلها وأغراضها. بل على العكس، هي تثير مسائل ينبغي معالجتها وتتسم بأهمية حاسمة بالنسبة إلى مصداقية ولاية المنظمة وشموليتها وفعالية أنشطتها. وإن لم يكن في وسع منظمة العمل الدولية أن تثبت ما تتركه من أثر، فعلياً كان أو محتملاً، في أقل البلدان نمواً بما لا يرقى إليه شك، فلن يعود بإمكانها أن ترفع لواء شن "الحرب ضد العوز ... بعزم لا هوادة فيه"، كما يمليه عليها إعلان فيلادلفيا.

٣١. ويعود الفضل إلى منظمة العمل الدولية في أنها بذلت جهوداً هامة للاستجابة لهذه التحديات. ففي السنوات الأخيرة، شرعت في تعزيز إطارها المعياري وتوجيهه باعتمادها توصية أرضيات الحماية الاجتماعية، ٢٠١٢ (رقم ٢٠٢) وتوصية الانتقال من الاقتصاد غير المنظم إلى الاقتصاد المنظم، ٢٠١٥ (رقم ٢٠٤) وتوصية العمالة والعمل اللائق من أجل السلام والقدرة على الصمود، ٢٠١٧ (رقم ٢٠٥) واتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩). وفي فترة ندرت فيها معايير العمل الدولية الجديدة مقارنة بالعقود السابقة، من الملاحظ والمهم أنّ كل صك من هذه الصكوك ارتدى، وإن بطرق مختلفة، أهمية خاصة بالنسبة إلى عمليات التحول الهيكلي في أقل البلدان نمواً. وإذا نُظِر إلى هذه الصكوك مجتمعة، يتبين أنها تعكس إرادة سياسية حقيقية بتوسيع ولاية منظمة العمل الدولية لتشمل شرائح القوى العاملة في العالم التي قد يكون لمنظمة العمل الدولية التزامات تجاهها، فضلاً عن أوضاع العمل التي لم تترك أنشطة منظمة العمل الدولية عليها أي تأثير يُذكر. وقد ترافق هذا الجهد المعياري مع إيلاء مزيد من الاهتمام للمواضيع المقابلة في المخرجات السياسية لبرامج منظمة العمل الدولية وميزانياتها وأيضاً في برامجها الرائدة بشأن التعاون التقني.

٣٢. وعلى مر العقد المنصرم، جهّزت منظمة العمل الدولية نفسها تدريجياً بأدوات جيدة للتعامل مع الجوانب المختلفة للتحديات المرتبطة بالعمل التي تواجهها أقل البلدان نمواً. والسؤال الذي يطرح نفسه الآن هو ما إذا كان بالإمكان المضي قدماً في هذا الاتجاه بطريقة تستجيب لطموحات برنامج عمل الدوحة وإعلان المئوية والنداء العالمي والأهم من ذلك لظروف الأزمة التي تواجه عالم العمل واحتياجات الدول الأعضاء المعنية.

◄ الفصل ٥

عناصر لاستراتيجية منظمة العمل الدولية بشأن أقل البلدان نمواً

٣٣. ينطوي مفهوم التحول الهيكلي الناجح ضمناً على ضرورة الجمع بين مختلف مجالات التدخل السياسي في مسعى متسق لتحفيز التنمية المستدامة والشاملة على نطاق واسع. وفي السياق عينه، سيكون من المفيد أن توحّد منظمة العمل الدولية أنشطتها المختلفة في استراتيجية واحدة متكاملة تُعنى بأقل البلدان نمواً. وفي ضوء الأزمات التي تلوح في الأفق والتي تؤثر في عالم العمل وانعكاساتها المحتملة على أقل البلدان نمواً، يتخذ هذا المقترح طابع الاستعجال. ومن هذا المنطلق، يوفر برنامج عمل الدوحة الفرصة المؤاتية والضوء الأخضر المؤسسي للمضي في هذا الاتجاه.

٣٤. وفي صلب نهج برنامج عمل الدوحة إزاء ما يراه "تحدياً حاسماً" للتحول الهيكلي يقع التزام "بتعزيز ودعم صياغة استراتيجيات وطنية تهدف إلى زيادة العمالة اللائقة والتنويع والتحول الاقتصادي وإضافة القيمة والكفاءة والقدرة التنافسية في قطاعات الصناعات التحويلية والزراعة والخدمات". ويمكن لمنظمة العمل الدولية، إسهاماً منها في الوفاء بهذا الالتزام، أن تعزز وضع سياسات عمالة وطنية في أقل البلدان نمواً، تشكل جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيات التحول الهيكلي هذه وربطها أو شمولها لمجموعة المسائل الواجب معالجتها من منظور شمولي. ومع أنّ البرامج القطرية للعمل اللائق المعتمدة في ١٨ بلداً من أقل البلدان نمواً توفر نقطة انطلاق متينة، إلا أنّ هذا لا ينفي الحاجة إلى مراجعتها وتعزيزها، وفي مطلق الأحوال تطوير هذا النوع من البرامج في الدول الأعضاء التي لا تزال تفتقر إليها.

٣٥. وستتطلب المهمة الأساسية المتمثلة في تعزيز القدرات الإنتاجية الوطنية نهجاً يجمع بين تطوير المنشآت والتدريب على المهارات وإضفاء السمة المنظمة واعتماد تكنولوجيات جديدة، وهي كلها عوامل ترد بإسهاب في برنامج عمل الدوحة. لذلك، تشير الازدواجية الحادة القائمة بين عدد محدود من المنشآت الكبيرة والمنظمة في أغلب الأحيان من جهة، ومروحة المنشآت المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر التي تنشط بغالبيتها بشكل غير منظم في قطاع الزراعة من جهة أخرى، إلى ضرورة إرساء نهج مزدوج المسار لتطوير المنشآت، يدعم من جهة نمو الإنتاجية والوظائف في الأنشطة القائمة ويعزز من جهة أخرى إعادة تخصيص الموارد نحو أنشطة جديدة من خلال سياسات متسقة خاصة بالمنشآت والصناعة والعمالة. ويمكن للمنشآت الكبيرة القائمة أن تضطلع بدور رئيسي، ليس من خلال تعزيز وجودها خارجياً في سلاسل التوريد والإمداد العالمية فحسب، بل أيضاً داخلياً من خلال توطيد علاقتها بالمنشآت المحلية المتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر، الأمر الذي سيساعدها على تطوير قدراتها الإنتاجية والشروع في إيجاد "الحلقة المفقودة" في هيكليات المنشآت في أقل البلدان نمواً. وحيثما تكون هذه المنشآت الكبيرة عبارة عن فروع محلية تابعة لشركات متعددة الجنسية، من شأن الامتثال لمندرجات إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسية والسياسة الاجتماعية *والمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان* أن يجعل أنشطتها أكثر تأثيراً.

٣٦. وعلى الرغم من التسليم بدور الرقمنة بوصفها عنصراً أساسياً يزيد القدرات الإنتاجية، ينبغي أيضاً فهم العقبات والعثرات المحتملة والتصدي لها. وصحيح أنّ نسبة الوصول إلى الإنترنت في أقل البلدان نمواً ارتفعت من ٥ في المائة في عام ٢٠١١ إلى ١٩ في المائة في عام ٢٠١٩، إلا أنّ هذا يعني أيضاً أنّ التوصيلية بالإنترنت متعذرة لنحو ٨٠٠ مليون شخص. ويملك شخص واحد من كل مئة شخص اشتراكاً في النطاق العريض الثابت. وعليه، يتناول برنامج عمل الدوحة كيفية سد هذه الفجوة الرقمية، إذ يلتزم بتوفير إمكانية الاتصال الرقمي الشامل والمأمون والمجدي وميسور التكلفة بحلول عام ٢٠٣٠. وفي حال عدم إحراز أي تقدم يُعتد به في هذا الاتجاه، من شأن الرقمنة أن تفاقم خطر الازدواجية الهيكلية في أقل البلدان نمواً نظراً لتركّزها في المناطق الحضرية وفي قطاعات الاقتصاد المنظم والمنشآت الكبيرة على حساب غيرها.

٣٧. ويترافق التحدي المتمثل في توسيع نطاق البنية التحتية الرقمية لتشمل جميع شرائح السكان مع الضرورة الملحة إلى استثارة وعي الناس وتزويدهم بالمهارات بغية انتهاز الفرص الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن ذلك. وبما أنّ ٢٠ في المائة من السكان في أقل البلدان نمواً هم دون ٢٥ عاماً، وأنّ شاباً واحداً من بين كل خمسة شبان في العالم سيبصر النور في هذه البلدان بحلول عام ٢٠٣٠، سيكون من الرائع والأساسي مساعدة الشباب على اكتساب الدراية الرقمية. وقد أظهرت دراسة استقصائية شملت مؤخراً ثمانية بلدان من بين أقل البلدان نمواً في أفريقيا وآسيا أنّ ٨٠ في المائة من المستجيبين أرجعوا السبب الرئيسي وراء عدم استخدامهم الإنترنت إلى جهلهم بماهيته.

٣٨. وسُجّل تقدم في التحصيل العلمي واكتساب المهارات في أقل البلدان نمواً، والملفت في هذا الشأن التوازي بين مستويات أعلى من المهارات ومستويات أدنى من السمة غير المنظمة، وهو ما يشكّل رافعة من رافعات السياسة التي ينبغي اللجوء إليها لتعزيز السمة المنظمة تمشياً مع أحكام التوصية رقم ٢٠٤. لكنّ الخوف قائم بأن يسبّب تأثير كوفيد-١٩ على التعليم انتكاسة كبيرة - أي "كارثة تمتد على جيل بأكمله" كما ورد في برنامج عمل الدوحة - لا سيما بالنسبة إلى الفتيات. ولما كان

تعميم التعليم الجيد ونُظم التعلم المتواصل هدفاً مشتركاً لجميع البلدان، فإنه سيسهم في أقل البلدان نمواً في تحديد ما إذا كانت ستستفيد من العائد الديمغرافي المتمثل في تزايد أعداد شبابها أو على العكس ستواجه أوجه انعدام اليقين مع تنامي شريحة الشباب المحبطين والحانقين على أراضيها.

٣٩. وبما أنّ أقل البلدان نمواً ترزح تحت وطأة تغير المناخ على الرغم من أنّ مسؤولية معظمها هامشية عن مسبباته، فهذا يعني أنّ لديها احتياجات وفرصاً محددة، وإن لم تكن متماثلة، في سياق الانتقال العادل إلى حيادية الكربون.

٤٠. وتتميز غالبية أقل البلدان نمواً بانخفاض معدلات انبعاثات الكربون فيها. فبينما يتكبد العديد من الاقتصادات المتقدمة تكاليف اقتصادية واجتماعية ملحوظة بفعل خفض انبعاثات الكربون، بما في ذلك سحب أو إعادة تحويل التكنولوجيات والبنى التحتية شديدة التلويث، تتاح أمام أقل البلدان نمواً فرص لتحفيز الانتقال إلى الاقتصاد الأخضر كجزء لا يتجزأ من عملياتها للتحول الهيكلي. ونظراً إلى أنّ العديد من أقل البلدان نمواً تتسم بكثافتها السكانية المتدنية وغناها بالأراضي الزراعية الوفيرة وتتميز بنُظم إنتاج زراعي هي بطبيعتها عضوية ولا تتطلب الكثير من المواد الأولية وتتمتع بمصادر رئيسية محتملة للطاقة المتجددة، فهي تنعم بميزات نسبية حقيقية تتيح لها التوفيق بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للاستدامة.

٤١. وكانت منظمة العمل الدولية في الطليعة، من حيث الإضاءة على القدرة الإيجابية للانتقال العادل في استحداث فرص العمل والتشديد في الوقت عينه على أنّ منافع العمل اللائق ليست تلقائية أو متكافئة بين البلدان والقطاعات أو بين النساء والرجال. وينبغي تحقيقها من خلال عمليات مخطط لها بوعي، بمشاركة الشركاء الاجتماعيين وبدفع من التعاون الدولي. وتسهيلاً للحصول على هذه النتائج الإيجابية، نشرت منظمة العمل الدولية *المبادئ التوجيهية بشأن الانتقال العادل نحو اقتصادات ومجتمعات مستدامة بيئياً للجميع* وتولت زمام قيادة مبادرة العمل المناخي من أجل الوظائف، التي أُطلقت في مؤتمر قمة الأمم المتحدة للعمل المناخي في عام ٢٠١٩. وفي الوقت عينه، كانت أربعة بلدان من أقل البلدان نمواً من بين ٤٦ بلداً قطعت تعهدات، منها بلورة خطط وطنية للانتقال العادل من خلال الحوار الاجتماعي واستحداث فرص العمل اللائق. ويتضمن برنامج عمل الدوحة التزاماً من أقل البلدان نمواً بوضع وتنفيذ الخطط الوطنية للتكيف مع تغير المناخ على نحو شامل، بما في ذلك اتخاذ إجراءات وطنية ومحلية. ومن شأن الوفاء بهذا الالتزام أن يقدم فرصة ملموسة من أجل تعميم دمج الانتقال العادل في استراتيجيات التحول الهيكلي.

٤٢. وتشكّل الحماية الاجتماعية عاملاً رئيسياً في كافة العمليات الرامية إلى إحداث تغيير جوهري في العمل. وعندما يستفيد الأفراد من دعم مماثل، يمكنهم مواجهة انقطاع الدخل والعمالة الذي يترافق عادة مع تغير في النشاط ويكونون أكثر استعداداً لانتهاز الفرص الجديدة المتاحة أمامهم. ولهذا، فإنّ مواطن العجز الرئيسية في الحماية الاجتماعية التي أصبحت واقعاً في أقل البلدان نمواً تسبّب جموداً هيكلياً يعيق التنمية المستدامة. ويتطلب تجاوزها تعزيز الفعالية الاقتصادية، فضلاً عن احترام حقوق الإنسان وضمان العدالة الاجتماعية.

٤٣. ويسلّم برنامج عمل الدوحة بأنّ نقص القدرات ومحدودية الموارد يطرحان عوائق رئيسية أمام الأهداف التي ينادي بها، ومنها تحقيق زيادة مستدامة في كافة أقل البلدان نمواً بشأن تغطية نُظم الحماية الاجتماعية، بما فيها أرضيات الحماية الاجتماعية الشاملة والعامة والمناسبة وطنياً. وكانت منظمة العمل الدولية، في تقديرها الكمّي للموارد المحدودة، قد أشارت إلى حاجة أقل البلدان نمواً إلى تمويل إضافي سنوي بقيمة ١٢٢,٧ مليار دولار أمريكي لإرساء أرضيات الحماية الاجتماعية، مما سيتيح لها تزويد سكانها بإعانات الأطفال والأمومة والإعاقة الأساسية ومعاشات التقاعد وخدمات الرعاية الصحية.

٤٤. ولا ريب في أنّ هذه الخطوة تشكّل استثماراً هاماً جداً لكن غير مستبعد مقارنة بتعبئة مبلغ قدره ١٧,١ تريليون دولار أمريكي تقريباً على مستوى العالم استجابة لجائحة كوفيد-١٩، أي ما يعادل ١١,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٢٠ في أقل البلدان نمواً. وعليه، بغية توسيع نطاق تغطية الحماية الاجتماعية وملاءمتها مع الاحتياجات، لا بد من بذل جهود مشتركة على المستويين الوطني والدولي. وينبغي لأقل البلدان نمواً أن توسّع حيزها المالي واستخدامه للإنفاق الاجتماعي، بما في ذلك من خلال زيادة إيراداتها الضريبية وفعاليتها ودرء التدفقات المالية غير المشروعة. ولكن يلزم أيضاً حشد الدعم الدولي. فبعدما أظهرت الارتدادات الاجتماعية لجائحة كوفيد-١٩ الثغرات الهائلة في نُظم الحماية الاجتماعية، وفي ضوء الدروس المستفادة من اللجوء المعمّم إلى تدابير مؤقتة ومخصصة للتخفيف من وطأتها، أطلق الأمين العام للأمم المتحدة في أيلول/ سبتمبر ٢٠٢١ المسرّع العالمي بشأن الوظائف والحماية الاجتماعية بوصفه آلية لتوجيه الموارد والخبرة في هذا الاتجاه بقيادة منظمة العمل الدولية. والمسرّع، في حال جرى تمويله وتنفيذه وفقاً للغرض والنطاق المحددين له، كفيل بأن يأتي بمساهمة جوهرية في التحول الهيكلي في أقل البلدان نمواً.

◄ الفصل ٦

الملكية الوطنية والتضامن الدولي ومسألة الاتساق السياسي

٤٥. شدد برنامج عمل الدوحة بقوة على مبدأ الملكية الوطنية، انطلاقاً من أنّ "امتلاك زمام الأمور في تحقيق التنمية في أقل البلدان نمواً وقيادتها وتحمل المسؤولية الرئيسية عنها" يقع على عاتق هذه البلدان. وبالإضافة إلى ذلك، ينشد البرنامج "تعبئة التضامن الدولي وتنشيط الشراكات العالمية والأدوات المبتكرة" لكي تمضي أقل البلدان نمواً بثبات نحو الارتقاء إلى مركز البلدان النامية.

٤٦. وينبغي لمشاركة منظمة العمل الدولية أن تراعي المبدأين كليهما. فتولي أقل البلدان نمواً زمام الأمور على المستوى الوطني لا يشكل تعبيراً ملائماً عن السيادة الوطنية فحسب، بل ينطوي أيضاً على تعزيز منسق لقدرات الجهات الفاعلة في البلدان نفسها، وهو ما يعني، من منظور منظمة العمل الدولية، إيلاء الأولوية لوزارات العمل والمنظمات المستقلة الممثلة لأصحاب العمل وللعمال. وفي هذا الشأن، لا بد من إيلاء الاعتبار الواجب لسجل منظمة العمل الدولية الحافل منذ أمد بأنشطة بناء القدرات وضمان استدامة النتائج المحققة، فضلاً عن الأثر الحقيقي على "المستفيدين النهائيين"، وهي نقطة شدد عليها *تقرير التقييم المؤسسي: منظمة العمل الدولية* الذي نشرته شبكة تقييم أداء المنظمات متعددة الأطراف في عام ٢٠٢١. باختصار، ينبغي لمساهمة منظمة العمل الدولية في بناء القدرات ووضع السياسات العامة أن تكون مجدية ودائمة في التحول الهيكلي.

٤٧. والنداء الرامي إلى تعزيز التضامن الدولي والمنصوص عليه في برنامج عمل الدوحة يغطي طائفة واسعة من الشواغل السياسية. ففيما يتعلق بالدين، يركز البرنامج على التصدي للمديونية واكتساب القدرة على تحمل الديون في الأجل الطويل. أما فيما يتعلق بتغير المناخ، فالمجتمع الدولي مدعو إلى الوفاء بالتزامه بحشد ١٠٠ مليار دولار أمريكي سنوياً لصالح البلدان النامية وتعزيز الدعم المقدم لأقل البلدان نمواً. وعلى مستوى تمويل التنمية، يجري حثّ الجهات المقدمة للمساعدة الإنمائية الرسمية على تخصيص ٠,٢ في المائة من دخلها القومي الإجمالي لأقل البلدان نمواً؛ من المستحسن إطلاق مبادرات محددة لتوجيه حقوق السحب الخاصة من صندوق النقد الدولي نحو البلدان بأمس الحاجة إليها؛ يُطلب من الأمين العام للأمم المتحدة النظر في جدوى إنشاء مركز دولي لدعم الاستثمارات الدولية لصالح أقل البلدان نمواً بغية عكس الاتجاه التنازلي الذي مرت به في السنوات الأخيرة. وفيما يتعلق بالتجارة، رُفعت سلسلة من المقترحات المفصّلة إلى منظمة التجارة العالمية لاتخاذ إجراءات من شأنها تعزيز مشاركة أقل البلدان نمواً في التدفقات التجارية الدولية وإتاحة وصولها إلى سلاسل التوريد والإمداد العالمية والحؤول دون معاقبة البلدان التي ترتقي إلى مركز البلدان النامية عن غير قصد بحرمانها من المعاملة الخاصة والتفضيلية الممنوحة لأقل البلدان نمواً.

٤٨. وكل بعد من الأبعاد السياسية هذه طموح وأساسي من أجل مستقبل أقل البلدان نمواً. غير أنّ النهج المتكامل الذي يتطلبه التحول الهيكلي، مترافقاً مع توزيع المسؤوليات عن مجالات سياسية متعددة على اختلاف ولاية الهيئات المكونة للنظام متعدد الأطراف، يطرح سؤالاً محتماً بشأن التنسيق والاتساق بينها. ويحدد برنامج عمل الدوحة نفسه ترتيبات مفصلة. وعلى الصعيد العالمي، يضطلع مكتب ممثلة الأمم المتحدة السامية لأقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية بدور رئيسي في التنسيق وينبغي تعزيز وظائفه لتشمل إعداد "خريطة طريق شاملة لتسريع وتيرة تنفيذ برنامج عمل الدوحة". وعلى الصعيد الإقليمي، ستُجرى المراجعة كل سنتين. أما على الصعيد الوطني، فجميع المنظمات مدعوة إلى دعم المنسقين المقيمين للأمم المتحدة في ضوء دورهم القيادي الهام في الفرق القطرية للأمم المتحدة في إطار المنظومة الإنمائية تامة الإصلاح، بحيث يتم دمج برنامج العمل في خطط التنمية التي تضعها أقل البلدان نمواً.

٤٩. وعليه، تُتاح فرصة كبيرة أمام منظمة العمل الدولية لكي تدمج أنشطتها في هذا الجهد الأوسع نطاقاً على امتداد المنظومة، لا سيما في ظل توافر آليات التنسيق المؤسسية. غير أنّ التحدي يبقى في ترجمة هذه الترتيبات الرسمية إلى اتساق فعلي للسياسات العامة. ولكي يسترشد النظام متعدد الأطراف دائماً بالغاية المشتركة سعياً وراء تحقيق الأهداف المشتركة أو التكميلية المنصوص عليها في الولايات ذات الصلة، يتطلب الأمر أكثر من مجرد مشاركة دورية في هذه الآليات. وقد سلّم إعلان مئوية منظمة العمل الدولية من أجل مستقبل العمل صراحة بوجوب تعزيز الاتساق وشكّل الدفع المنطقي لسير أعمال المنتدى العالمي بشأن انتعاش متمحور حول الإنسان الذي التأم في شباط/ فبراير. وقد جرى أيضاً التشديد على هذا الموجب في نداء الأمين العام للأمم المتحدة إلى تعددية أطراف أكثر ترابطاً وشمولاً وفعالية في تقريره بعنوان *خطتنا المشتركة*. والمنتدى، على أهميته، لم يكن إلا نقطة انطلاق في رحلة نحو تعزيز اتساق السياسات العامة على المستوى الدولي. ومن شأن هذا التعزيز أن يعود بالنفع على تنفيذ برنامج عمل الدوحة، مما سيوفر في الوقت عينه فرصة ثمينة لتحويله إلى واقع ملموس. وفي خضم الظروف التي نمر بها حالياً وعلى حد قول الأمين العام في تقريره، قد يكمن الفرق كلّ الفرق بين أقل البلدان نمواً والمجتمع الدولي برمته في الخيار بين التعافي أو الانهيار.

الملحق

قائمة أقل البلدان نمواً الصادرة عن الأمم المتحدة (حسب الترتيب الأبجدي الإنكليزي)

أفغانستان	مدغشقر
أنغولا	ملاوي
بنغلاديش	مالي
بنن	موريتانيا
بوتان	موزامبيق
بوركينا فاسو	ميانمار
بوروندي	نيبال
كمبوديا	النيجر
جمهورية أفريقيا الوسطى	رواندا
تشاد	ساوتومي وبرنسيب
جزر القمر	السنغال
جمهورية الكونغو الديمقراطية	سيراليون
جيبوتي	جزر سليمان
إريتريا	الصومال
إثيوبيا	جمهورية جنوب السودان
غامبيا	السودان
غينيا	تيمور- ليشتي
غينيا - بيساو	توغو
هايتي	توفالو
كيريباتي	أوغندا
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	جمهورية تنزانيا المتحدة
ليسوتو	اليمن
ليبيريا	زامبيا

المصدر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، *قائمة أقل البلدان نمواً الصادرة عن الأمم المتحدة*، ٢٠٢٢.