DIRECTIVAS

PARA EL EMPLEO Y LA FORMACIÓN EN LOS

PAÍSES AFECTADOS POR CONFLICTOS

Alberto Romelle

Mauro Pione

Paolo Siccardi

Paolo Siccardi

OficinaInternacional del Trabajo Ginebra

DIRECTIVAS

PARA EL EMPLEO Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LOS

PAÍSES AFECTADOS POR CONFLICTOS

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1998

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Directivas para el Empleo y la Formación Profesional en los Países Afectados por Conflictos

ISBN 92-2-311035-1

Primera edición 1998

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ne respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, Italia

Programa de Acción de la OIT de Formación Profesional y Empresarial
para Países que salen de un Conflicto Armado

DIRECTIVAS

PARA EL EMPLEO Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN LOS

PAÍSES AFECTADOS POR CONFLICTOS

Servicios de Políticas y Sistemas de Formación
Oficina Internacional del Trabajo

Diciembre de 1997

PREFACIO

La proliferación de los conflictos armados en todo el mundo, y sus consecuencias, supone una grave amenaza para el desarrollo y el progreso social en nuestro tiempo. El fomento del empleo y la formación profesional son indispensables para la reinserción efectiva de millones de personas afectadas por los conflictos, para la reconstrucción y la edificación de una paz sostenible; no obstante, las consecuencias perjudiciales de los conflictos armados desde el punto de vista socioeconómico, político, psicológico, físico y humano, hacen de ello un problema de difícil solución. Son menester enfoques innovadores que tengan debidamente en cuenta la naturaleza del contexto y los problemas planteados. Las directivas que figuran en el presente documento son un intento de establecer los criterios adecuados, y de ofrecer instrumentos de planificación y apoyo a los que deciden las políticas, los que planean y llevan a la práctica los programas y otros agentes importantes en el plano nacional, regional e internacional.

En el documento se analizan de forma concisa algunas de las cuestiones fundamentales que deben tenerse en cuenta, y se señalan directivas concretas para los programas; asimismo, se da una indicación de las medidas que podría adoptar la OIT. Para un examen más pormenorizado de estas medidas, véase la Declaración sobre la política de la OIT en los países afectados por conflictos, adoptada en el Seminario Interregional de Turín (noviembre de 1997), así como el documento "Un marco para la política y la acción de la OIT en los países afectados por conflictos" (OIT, 1997). La elaboración y utilización de las directivas ha de constituir un proceso dinámico y flexible; las directivas deberán adaptarse a los contextos propios de los países afectados por conflictos, y ofrecen ejemplos concretos de los programas y proyectos oportunos en esos contextos.

Quedaríamos muy agradecidos a los usuarios de las directivas si tuvieran a bien proporcionarnos información sobre su aplicación, a fin de que podamos someterlas a revisión constante, para mejorar su efectividad. *La información deberá enviarse a la Sra. Eugenia Date-Bah, Servicio de Políticas y Sistemas de Formación, OIT, CH-1211, Ginebra 22, Suiza.*

Estas directivas son uno de los productos del Programa de Acción de la OIT sobre Formación Profesional y Empresarial para Países que salen de un Conflicto Armado, en ejecución durante el bienio de 1996- 1997. El objetivo de este Programa consistía en promover la capacidad local, nacional e internacional para planear y llevar a la práctica programas eficaces de reinserción, reconstrucción y fomento de la paz. Se realizó un gran número de estudios por países y de otro tipo en las diferentes regiones del mundo, y se organizaron seminarios nacionales e interregionales y reuniones consultivas. Todas estas actividades han proporcionado varios productos, algunos de los cuales figuran en la bibliografía y en la lista complementaria de lecturas, al final del presente documento.

Por último, deseo dar las gracias a las siguientes personas, que contribuyeron a la preparación de las directivas: *los Sres. Chris Cramer y John Weeks, consultores externos; b) la Sra. Eugenia Date-Bah, Coordinadora del Programa de Acción; c) el Sr. Jean Gruat d) el Sr. Paulo Barcia, la Sra. Irma Specht y diversos funcionarios de la OIT en la sede y sobre el terreno, participantes o no en el Programa de Acción; y e) muchos miembros constituyentes tripartitas de la OIT, en particular los asistentes al Seminario Interregional de la OIT sobre Reinserción de Grupos Afectados por Conflictos, celebrado en Turín del 3 al 7 de noviembre de 1997.*

Diciembre de 1997

Maria Ducci
Jefa del Servicio de Políticas y Sistemas de Formación
Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

ÍNDICE

Prefacio v

Resumen ix

1. Introducción 1

1.1 Finalidad y utilización de las directivas 1
1.2 Glosario 5

2. Conflicto y desarrollo: cuestiones principales 7

2.1 La situación en los países afectados por conflictos 8
2.2 Marco general para el diseño y la ejecución de los programas de reinserción 14
2.3 Otros requisitos previos para el diseño y la ejecución de los programas 23
2.4 Obstáculos a la ejecución de los programas 27

3. Directivas para los programas 29

3.1 Presentación general 29
3.2 El mercado del trabajo 32
3.3 Programas de obras públicas de alto coeficiente de mano de obra 37
3.4 Orientación profesional y formación para la vida 42
3.5 Pequeñas empresas y microempresas y empresarios del sector privado 46
3.6 Seguridad y protección social 50

4. Medidas que puede adoptar la OIT 53

4.1 Principios generales 53
4.2 Proyecto de declaración sobre la política de la OIT para los países afectados por conflictos 58

Bibliografía y otros materiales de lectura 61

RESUMEN

En el presente documento se examinan las necesidades de fomento del empleo y formación profesional en los países afectados por conflictos, y en particular la manera en que los programas de formación y empleo deberán adaptarse a este contexto. La combinación más adecuada de instrumentos y métodos dependerá de las circunstancias concretas del país afectado por el conflicto, que hacen necesario un enfoque integrado y una serie de asociaciones claramente definidas entre agentes a nivel local, nacional e internacional.

Cuando se apliquen las directivas a situaciones concretas, deberán tenerse en cuenta los orígenes del conflicto de que se trate. Las tensiones sociales que contribuyen a los conflictos tienden a sobrevivirlos, y hay que tratar de resolverlas con programas de reinserción y recuperación. En el presente documento se hace especial hincapié en la necesidad de que los programas de reinserción se inicien con una investigación y análisis a fondo de los orígenes y las consecuencias del conflicto, y el correspondiente conjunto de instrumentos destinados a satisfacer las necesidades de las diversas poblaciones afectadas. Además, cada programa debe adaptarse en función de las consecuencias del conflicto para la sociedad. El conflicto surte efectos directos e indirectos que afectan de muchas maneras distintas a los combatientes, a las mujeres, las personas interna y externamente desplazadas, las personas discapacitadas, los niños y los refugiados. Cada grupo tiene sus necesidades propias, pero no exclusivas, y estas necesidades deben incorporarse al conjunto de los programas, evitando organizar programas que redunden en una segregación de los grupos.

De ordinario los conflictos debilitan a las instituciones, y por otra parte deficiencias institucionales previas pueden contribuir a que estalle el conflicto. Estas deficiencias requieren, y crean, una oportunidad de establecer una estrecha colaboración entre las instituciones, como ocurre con los programas de empleo y formación profesional en los países afectados por conflictos. Lo mejor sería colaborar con las capacidades nacionales y locales, y al propio tiempo promoverlas, sin establecer mecanismos paralelos para la ejecución de los programas, dirigidos desde el exterior, que pasen por alto a las instituciones locales débiles.

El conflicto hace vulnerables a los trabajadores. Las reservas de capital públicas y privadas se agotan, y la mano de obra ve dificultada su movilidad. En muchos casos, la movilidad consiste en separar a las personas de sus redes de protección social y sus medios de producción, lo que las hace vulnerables por partida doble. Es urgentemente necesario mejorar el control de los mercados del trabajo para facilitar la reinserción de los refugiados/repatriados, excombatientes, viudas de guerra y otras personas, y tal vez reformar los reglamentos, cuando obstaculizan la demanda de mano de obra. Es igualmente necesario mejorar los sistemas de información del mercado del trabajo en los países afectados por los conflictos; la información puede acumularse rápidamente mediante técnicas tales como el sistema KIS, en el contexto de una operación constante e ininterrumpida. No obstante, será difícil alcanzar el objetivo de la promoción del empleo cuando las condiciones macroeconómicas sean excesivamente restrictivas; la política macroeconómica debe tener en cuenta las condiciones económicas y sociales específicas de los países afectados por conflictos.

El problema de las poblaciones afectadas requiere la aplicación simultánea de una serie de programas, a saber: formación para la vida y la paz, formación profesional, desarrollo de la pequeña empresa y la microempresa, obras de infraestructura de alto coeficiente de

mano de obra y protección social. Estos programas deben coordinarse para reducir al mínimo las duplicaciones y conseguir una complementariedad óptima; los programas irán dirigidos a comunidades que contribuyan a su diseño y ejecución, y no a grupos especiales. Las actividades de formación profesional y de otro tipo destinadas a los excombatientes pueden hacer que otros grupos afectados por el conflicto se sientan discriminados, y perturbar la reinserción social. No obstante, a veces hay razones pragmáticas que obligan a dedicar recursos expresamente a los excombatientes. Por otra parte, los programas deben ser integrados y dinámicos: no sólo sus componentes deben estar relacionados entre sí, sino que además ha de producirse un proceso constante de acopio de información, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas y mejora constante del diseño de los programas y proyectos, en respuesta a los rápidos cambios de la situación en los países afectados por conflictos.

Los programas deben contar con una participación máxima. Esto, aunque pueda provocar gastos y demoras, también puede consolidar una paz social duradera, facilitando al propio tiempo la identificación nacional con los programas. El criterio general ha de ser participativo; por ejemplo, los programas dirigidos al público en general deben incorporar a los excombatientes o a la personas discapacitadas. Este método podría reducir los costos administrativos y de vigilancia, al tiempo que aminora las probabilidades de que se produzcan discriminaciones.

Las actividades de rehabilitación y ampliación de la infraestructura son esenciales en la mayoría de los programas para la posguerra. La infraestructura tiende a resultar gravemente dañada en los conflictos, y es indispensable para la recuperación social, económica y política y para la cohesión nacional. Las obras infraestructurales tienen un gran potencial de creación de empleos, directa o indirectamente. El coeficiente de utilización de mano de obra de los planes de rehabilitación de la infraestructura es variable, y debe evaluarse cuidadosamente desde un principio, cotejando la absorción de mano de obra con la calidad del producto y los costos de mantenimiento a largo plazo. Existen varios sistemas institucionales para la gestión y ejecución de las obras infraestructurales. La "mejor práctica" dependerá de la capacidad institucional local; los programas deben ir encaminados a crear asociaciones efectivas entre el Estado y el sector privado, que incluyan a las comunidades locales.

Los conflictos interrumpen la promoción profesional en muchas actividades asalariadas y de autoempleo, y desorganizan los mecanismos sociales y de otro tipo mediante los cuales la población adquiere capacidades sociales. Por consiguiente, en los países afectados por conflictos suele producirse una crisis de la formación y el empleo, que con frecuencia es una intensificación de la situación anterior al conflicto, caracterizada por la insuficiente capacidad profesional. Por otra parte, las capacidades profesionales requeridas pueden cambiar de resultas de la destrucción de la estructura económica y de la desorganización de la vida de las familias. Hará falta una amplia variedad de actividades de enseñanza, entre ellas, las de formación para la vida. Quizás deban organizarse programas de formación destinados concretamente a los combatientes desmovilizados, las personasdiscapacitadas, las mujeres y los niños, y también a las comunidades. No obstante, es probable que la inclusión de grupos vulnerables en programas más amplios sea socialmente más rentable que los programas destinados a grupos específicos, que causen la segregación de la población. Siempre que sea posible, la formación deberá impartirse en las comunidades, y no en centros de capacitación alejados. En general, conviene adoptar un enfoque flexible y utilizar diversos servicios de formación.

Es urgente organizar la orientación profesional con miras al autoempleo y al empleo asalariado. Lo mismo podría decirse de la enseñanza comercial, que puede contribuir rápidamente al crecimiento del empleo; esta formación debe ir dirigida tanto a los sectores forma-

les como a los informales. Como los niveles de desarrollo de los países afectados por conflictos son muy desiguales, la formación profesional comercial debe impartirse de una manera flexible y fácil de adaptar. Muchos países afectados por conflictos son de bajos ingresos, y en ellos las empresas pequeñas e informales proporcionan la mayor parte de los empleos. Los programas de fomento deben condicionarse a la estructura de la demanda de bienes y servicios, y coordinarse con la disponibilidad y la rehabilitación de la infraestructura.

Los profundos cambios sociales y económicos causados por el conflicto favorecen la aparición de unos cuantos empresarios afortunados, que disponen de los medios financieros y la experiencia con los cuales podrían contribuir a la recuperación en tiempo de paz. Según las condiciones políticas prevalecientes quizás convendría facilitar la conversión de estos empresarios en hombres de negocios durante la posguerra.

En el presente documento se indican las contribuciones específicas que puede aportar la OIT a la formación profesional y la promoción del empleo en los países afectados por los conflictos. La Organización tiene un papel especialmente importante que desempeñar, habida cuenta de su misión fundadora, el número de Estados Miembros que se han encontrado o se encuentran en una situación de conflicto, y la Recomendación Nº 71 de 1944, relativa a la transición de la guerra a la paz. La eficacia de las operaciones de la OIT depende esencialmente de la coordinación con otros agentes, nacionales y extranjeros. La Organización debería intervenir lo antes posible en las situaciones de conflicto planeando y diseñando programas, algunos de los cuales podrían aplicarse antes de que termine el conflicto. Un papel singular e importante de la OIT consiste en promover la observancia de las normas en el lugar de trabajo y los derechos de los trabajadores, incluidos los de las pequeñas empresas y las microempresas, con miras a garantizar la existencia de una fuerza laboral eficaz en el marco de una sociedad solidaria.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Finalidad y utilización de las directivas

1. Los programas de formación y empleo son resultado de la experiencia acumulada durante decenios, y sus elementos son bien conocidos. Sin embargo, menos conocido es el modo de adaptarlos a las situaciones de los países afectados por conflictos, para que puedan aplicarse con eficacia y directamente a las necesidades urgentes de la solución de conflictos, la reinserción, la reconstrucción y la edificación de la paz. El presente documento presenta directivas para la planificación y ejecución de programas de fomento del empleo y formación profesional con miras a la reinserción de las poblaciones afectadas por los conflictos en la sociedad civil. En una situación de conflicto toda la población, prácticamente, resulta afectada de un modo u otro. Las presentes directivas van dirigidas especialmente a las personas cuya capacidad de asegurar la subsistencia ha quedado mermada por el conflicto.[1] Se basa en experiencias, datos e ideas de la OIT, especialmente de años recientes, por ejemplo las derivadas del Programa de Acción de la OIT sobre Formación Profesional y Empresarial para Países que salen de un Conflicto Armado (1996-1997), la Recomendación Nº 71 de la Conferencia internacional del trabajo sobre la fase de transición de la guerra a la paz y demás normas internacionales del trabajo, así como otras informaciones pertinentes no procedentes de la Organización.

2. *Los usuarios* del presente documento serán los responsables nacionales de las políticas, los planificadores y los ejecutores del gobierno, las organizaciones de empleadores y trabajadores, otros órganos nacionales y agentes de la sociedad civil, donantes, organismos internacionales, órganos bilaterales y multilaterales y organizaciones no gubernamentales en los países afectados por conflictos; se trata de orientar a estos usuarios respecto de la planificación y la aplicación de programas de formación profesional y fomento del empleo. Por lo general, se insiste en que estos agentes no deben actuar por sí solos, sino en el marco de asociaciones bien definidas. Es de esperar que con ello se promueva un intercambio activo de opiniones, que facilite la adaptación del documento a contextos específicos y contribuya a su mejora general.

3. *El objetivo principal* consiste en ofrecer un instrumento de planificación y programación para la aplicación puntual y efectiva de sistemas de formación profesional y promoción de los medios de subsistencia en los países afectados por conflictos. A fin de ser más eficaces, las directivas adaptan los sistemas de formación profesional y creación de empleos a las circunstancias específicas de esos países. Los programas se adaptan teniendo plenamente en cuenta que cada situación de conflicto es distinta. Las situaciones de conflictos se registran en diversos países, desde los de muy bajos ingresos (como Camboya, Sierra Leona y Mozambique) a los que son, o han sido, de medianos ingresos (como Croacia

1. El presente documento recoge las experiencias de un conjunto de estudios individuales, así como los trabajos más generales de la OIT y de otros organismos internacionales en los países afectados por conflictos. Asimismo, las directivas recogen las ideas expuestas en un seminario de la OIT celebrado en Addis Abeba, Etiopía (OIT, octubre de 1997) y en el seminario interregional de la OIT sobre la reinserción de grupos afectados por conflictos (OIT, noviembre de 1997).

y Bosnia). Así pues, es difícil preparar directivas que sean igualmente aplicables a Bosnia, Irlanda del Norte, Liberia, Camboya o Sri Lanka. Los problemas a que hacen frente los interlocutores sociales y otros agentes nacionales de estos países son dis tin tos, en lo que res pecta al nivel de desarrollo y la estructura de la economía, la composición étnica y otras características de la población, los orígenes y el impacto del conflicto, y otras circunstancias del país. Por consiguiente, lo que se consideraría adecuado o idóneo para un país puede ser imposible o ineficaz en otro; lo que permite resolver problemas acuciantes en una región de un país puede resultar inadecuado o incluso contraproducente en otra. Los problemas a que hacen frente los interlocutores sociales y otros agentes nacionales en los diferentes contextos varían también, en función de los mismos factores. Ello no impide determinar principios operativos generales, pero lo dificulta en extremo y limita dichos principios, especialmente en su nivel de especificidad e incluso de pertinencia. Así pues, estas directivas deben aplicarse con **flexibilidad**. En último término, todas las directivas deben adaptarse a los contextos y condiciones específicos. Por ello necesitamos las observaciones de los usuarios, especialmente acerca del modo de adaptar las directivas a las situaciones concretas y la manera de ajustarlas a fin de conseguir un equilibrio adecuado entre su generalidad y su especificidad. Se trata, pues, de un proceso de elaboración en curso.

4. La finalidad de las directivas es la promoción de los medios de subsistencia y la formación profesional en los países afectados por conflictos. El concepto de promoción de los medios de subsistencia abarca el trabajo asalariado, el no asalariado y el autoempleo. La formación se vincula al empleo mediante la orientación profesional, la formación para la vida y la preparación para el empleo. El objetivo central de las directivas tiene también una finalidad política: promover el diálogo normativo entre los planificadores, los asesores y los donantes, para fomentar un intercambio interactivo de lecciones y experiencias entre los agentes en el proceso de reinserción y rehabilitación.

5. Debe tenerse muy en cuenta que la orientación profesional y el fomento de la capacidad son elementos esenciales de todo programa integrado cuya finalidad consista en promover la capacidad de empleo de los grupos afectados por conflictos, mediante la creación de oportunidades de empleo, autoempleo y otras actividades remuneradoras. Las directivas expuestas en el documento reconocen este extremo, pero para permitir un examen más detallado de la orientación profesional, se dedica una sección especial a este tema. El fomento de la capacidad constituye el elemento central de un conjunto de actividades de formación de la OIT, titulado *Apoyo técnico al fomento de la capacidad de los promotores del empleo en los países afectados por conflictos*. El conjunto de actividades de formación puede utilizarse paralelamente al documento sobre directivas.

6. El documento puede servir asimismo de guía –en el contexto del **Marco para la política y la acción de la OIT en los países afectados por conflictos** (OIT, 1997)– a la posible aportación de la Organización a las actividades de las Naciones Unidas destinadas a mejorar las causas y los efectos de los conflictos en los Estados Miembros. La clave de un papel eficaz en el marco del sistema internacional es la coordinación entre los organismos constituyentes de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y otros órganos. Con miras a facilitar esta coordinación y una intervención eficaz de la OIT convendría que la Organización participase desde un principio en el proceso de búsqueda de la paz y solución de los conflictos. En el curso de ese proceso, la OIT podría proporcionar orientación a fin de incluir el empleo y la formación en los programas de reinserción, reconstrucción de posguerra y edificación de la paz como elementos fundamentales de

dichos programas, aunque manteniéndose –al igual que los otros organismos de las Naciones Unidas– neutral entre los grupos y los intereses enfrentados de la sociedad. La Organización puede aprovechar su tradicional composición tripartita para promover un diálogo abierto y la regulación de la representatividad en los programas de apoyo a los países afectados por conflictos, y como base del fomento de la reconciliación.

7. Muchos de los programas o posibilidades de acción respecto de los medios de subsistencia son aplicables a situaciones no conflictivas. En un país afectado por un conflicto existen problemas especiales de diseño y ejecución que no se dan en condiciones "normales". Especialmente importante es la reconstrucción de la sociedad para satisfacer las necesidades de la población, lo que requiere, entre otras cosas, la rehabilitación de la infraestructura física, la reconstitución de la capacidad administrativa del gobierno y otras instituciones competentes, y la reconciliación de grupos enfrentados. La reinserción de las poblaciones en el marco social reconstituido forma parte de este proceso. En el caso de los excombatientes y las personas desplazadas, se trata también de un proceso de reinstalación física. Lo que se busca es crear medios de subsistencia para todos los grupos afectados por el conflicto, y que éstos puedan superar los traumas de la violencia.

8. En el presente documento no se examina en detalle las causas de los conflictos, ni el marco analítico en el que se basa la reconstrucción y la reinserción, ya que estos temas se consideran en otros trabajos.[2] Las causas de los conflictos son muy variadas y especiales, y no pueden describirse en un documento de carácter general. No obstante, las directivas dejan en claro que todos los programas deben partir del análisis y la comprensión de las causas del conflicto y sus consecuencias.

9. Los conflictos desorganizan el proceso de desarrollo. Para la reconstrucción y la reinserción es esencial establecer un vínculo entre la emergencia y la rehabilitación, y reemprender el proceso de desarrollo del país. Así pues, las directivas abarcan este proceso de transición desde el inicio de las operaciones de reinserción y reconstrucción.

10. Cada conflicto tiene causas propias, una solución única y aspectos concretos de devastación. Pocas directivas pueden aplicarse sin modificación a todas las situaciones; por lo tanto, en cada país o región los agentes deben evaluar la idoneidad de todos los elementos de las directivas; esto supone que el concepto de "mejor práctica" debe interpretarse flexiblemente, de modo que el proceso de adopción de decisiones dependa de las circunstancias particulares de cada situación.

11. No obstante, la experiencia de los diferentes países puede servir de orientación a la planificación general. La discusión de las directivas por el personal de ejecución puede contribuir a adoptar una flexibilidad adecuada. Podemos decir pues que las directivas presentadas no son inmodificables, sino que forman parte de un proceso interactivo en el que el conocimiento acumulado de los diversos agentes se sintetiza mediante el examen y la discusión.

12. Las directivas insisten mucho en la cooperación y la división del trabajo. El proceso de reinserción, destinado a promover el desarrollo basado en una paz equitativa, necesita el apoyo de los principales agentes nacionales, regionales e internacionales en un programa global de reconstrucción nacional. Es esencial la coordinación entre los agentes internos y externos. Igualmente importante es la creación de capacidad institucional y la institución de una serie de asociaciones institucionales

2. Por ejemplo, en C. Crammer y J. Weeks: *Analytical Foundations for Skills Training and Employment Promotion Programmes* (Ginebra, OIT, diciembre de 1997).

bien definidas entre los diversos agentes del país; ello permitirá movilizar con la máxima eficacia los recursos administrativos disponibles y las fuentes de información, y llevar a la práctica los programas y proyectos en un marco integrado con objeto de conseguir una mayor sinergia e impacto, y tener más en cuenta toda la gama de intereses y necesidades.

13. Existen directivas más detalladas, aplicables a los diferentes sectores y materias, que pueden complementar las directrices generales expuestas en el presente documento. Ejemplos de esas directivas son las tituladas "Cuestiones relativas a la mujer y a la igualdad de los sexos que son de importancia para la formación profesional y el fomento del empleo en los países afectados por conflictos", "Los sindicatos en los países afectados por conflictos" y "La reinserción de combatientes desmovilizados mediante la formación y el empleo".

1.2 Glosario

14. No existe un modelo aplicable a todas las situaciones de conflicto . Sin embargo, el empleo de algunos términos uniformes puede facilitar la planificación y la aplicación de las medidas en los países afectados por conflictos. La definición de esos términos contribuirá a esclarecer la relación entre las directivas y los problemas que se desea resolver.

- La ***emergencia*** es el período de un conflicto en el cual hay una conflagración armada, o se producen sufrimientos humanos extremos derivados del conflicto, como las epidemias de hambre.
- La ***rehabilitación*** se compone de las medidas inmediatas de posguerra destinadas a asegurar un funcionamiento mínimo de los servicios infraestructurales de transporte y comunicaciones, vivienda y administración pública. De ordinario las medidas de rehabilitación se aplican por un período breve.
- La ***reconstrucción*** es el primer paso del proceso de desarrollo, que consiste en la reparación y expansión de las instalaciones físicas, y en el fomento de la capacidad administrativa de los sectores público y privado (incluidas las ONG). En la práctica es difícil distinguir entre la rehabilitación y la reconstrucción.
- Por ***operaciones de desarrollo*** se entiende la continuación a largo plazo de la tarea de reconstrucción, y también el inicio de nuevos programas para aumentar el capital físico, humano y social.
- La ***reinserción*** es el proceso general de reabsorción en la sociedad civil de las poblaciones afectadas por los conflictos.
- La ***reconciliación*** es el proceso por el cual se eliminan gradualmente las tensiones y animosidades que han dado lugar al conflicto.
- Por ***selección de beneficiarios*** se entiende la identificación de las poblaciones según características predeterminadas: excombatientes, refugiados, personas internamente desplazadas, mujeres, niños soldados, personas discapacitadas, etc. La finalidad de esta operación es excluir a personas no beneficiarias, en principio con arreglo a criterios objetivos y justos.

2. CONFLICTO Y DESARROLLO: CUESTIONES PRINCIPALES

15. En el diseño y la aplicación de programas de formación profesional y promoción de medios de subsistencia en los países afectados por conflictos debe tenerse en cuenta, entre otras cosas, la naturaleza de la situación, los grupos afectados por conflictos y el marco adecuado para diseñar y poner en práctica los programas de reinserción.

16. En esta tesitura debe tenerse siempre presente que el objetivo fundamental de los programas de reinserción es **contribuir al fomento de una paz sostenible, el retorno a la vida civil y la mejora de las condiciones materiales y de otro tipo de las poblaciones**. Así pues, todos los agentes participantes en el proceso –a nivel local, nacional o internacional– habrían de procurar contribuir a esta finalidad. Puede ocurrir que un conflicto termine sin que se hayan resuelto sus causas; de ser así, el conflicto puede resurgir y acabar con la paz. En cambio, el proceso de solución de conflictos y fomento de la paz trata de eliminar algunas ideas, creencias y prejuicios, estableciendo una serie de conceptos, creencias y prejuicios positivos que son incompatibles con el retorno a la violencia. La aplicación de los distintos elementos de un programa de reinserción es una operación en gran parte técnica y de gestión. La aplicación efectiva será una de las piedras angulares de la solución de los conflictos y la edificación de la paz.

2.1 La situación en los países afectados por conflictos

17. El conflicto es un proceso complicado que tiene causas diversas y no presenta un "ciclo vital" general y fijo. Del examen de los conflictos actuales se desprende que la mayoría de ellos no siguen las tres fases del proceso: paz, conflicto y solución. Los intentos de aplicar esta división a las situaciones de conflictos son forzosamente subjetivos. Incluso la dicotomía entre conflicto y paz puede ser una simplificación engañosa. Muchos países que padecen un conflicto armado han pasado antes por un largo período de violencia regionalizada o de baja intensidad. Así pues, la transición de la "paz" a la "guerra" es un concepto de grado y de interpretación. Los conflictos armados abiertos suelen estallar después de un prolongado período de violencia aguda e intermitente, o de otras formas de delincuencia armada. La continuación o, en algunos casos, el incremento de esta última tendencia suele afectar también a la estabilidad en la posguerra. Además, a menudo los acuerdos oficiales de paz van seguidos de una continuación de la lucha armada, de intensidad variable. Con unas pocas excepciones, los procesos de reconciliación y reinserción se producen en un contexto caracterizado por la violencia y la inseguridad larvadas; esto hace aún más difícil una definición precisa del término "paz". Las respuestas programáticas a las situaciones de conflicto no se aplican en un contexto caracterizado por una "paz" estable sino más bien en una situación de conflicto decreciente. Uno de los objetivos principales de estas medidas es facilitar el proceso de promoción o edificación de la paz. Si su aplicación depende de que se llegue previamente a una situación estable de paz en sentido estricto, el alcance y los resultados de estas medidas quedarán gravemente limitados. Además, muchos conflictos son de larga duración, mientras que otros son relativamente breves o no demasiado prolongados. Algunos engloban a todo el país, mientras que otros se localizan en algunas regiones. Así pues, los conflictos tienden a diferenciarse en cuanto a la escala de su impacto; por consiguiente, cada directiva de acción encuentra su origen y su aplicación en las circunstancias concretas del conflicto.

Causas de los conflictos

18. Los conflictos se producen por diversas causas: tensiones étnicas, la lucha por la independencia, la exclusión social y la desigualdad, la pobreza, la competencia para obtener escasos recursos, las diferencias religiosas, la opresión y el autoritarismo, y otros factores de carácter político, económico, social y humano, o relativos a los derechos humanos. El diseño de los programas destinados a facilitar la reinserción debe basarse en una comprensión de esas causas. Ningún programa será viable si no tiene específicamente en cuenta los orígenes del conflicto y las formas adoptadas por la tensión social (Baden 1997, pág. 81).

19. Pocas veces los factores laborales o económicos son la única causa de los conflictos, aunque pueden aumentar las tensiones y acelerar el estallido de la conflagración armada. La pobreza, un alto nivel de desempleo y la desigualdad de los ingresos y la distribución de la riqueza pueden ser importantes fuentes de tensión, sobre todo cuando los índices cambian rápidamente (una distribución estable puede aceptarse como parte del funcionamiento "normal" de la sociedad). Los cambios en los índices de desigualdad de los ingresos y la riqueza dan lugar a una modificación del poder relativo en la sociedad, que afecta al acceso a los recursos. Cuando se limita el acceso de las poblaciones a los recursos, la competencia puede adoptar formas socialmente disfuncionales, especialmente si quienes ven limitado su acceso se conside-

ran comprendidos en una identidad colectiva o comunal. Uno de los principales objetivos de los programas de reinserción es reducir las desigualdades percibidas y reales en la competencia para obtener recursos limitados.

20. En algunos casos, la competencia para obtener tierras puede ser un importante factor causante del conflicto. Esta competencia puede intensificarse durante la fase de transición a la paz, porque es posible que en el curso del conflicto armado la desorganización general de la vida social dé lugar a reclamaciones conflictivas sobre la tierra. Por este motivo es esencial resolver con rapidez el problema agrario, si se quiere evitar una reanudación del conflicto. La solución de la cuestión agraria puede provocar otros conflictos y, por consiguiente, hay que proceder con precaución y prever la participación de agentes y grupos competidores. Este problema puede tener que resolverse –pero no necesariamente– mediante una redistribución de las tierras. La medida menos radical, que es la concesión de títulos de propiedad, puede ser igualmente conflictiva si se multiplican las reclamaciones.

21. Si bien no suelen ser causas autónomas de conflicto, el deterioro ambiental y la presión demográfica pueden intensificar la competencia para obtener recursos. A veces esto puede sumir en la desesperación a las poblaciones, convirtiendo la tensión en lucha armada. En muchos casos, la degradación ambiental y el deterioro de la relación tierra-población puede contrarrestarse mediante inversiones y la aplicación de diferentes tecnologías (Karshenas 1991). No obstante, en los países muy pobres, como los del Africa subsahariana, el sector público tal vez carezca de los medios necesarios para aplicar medidas de fomento de los recursos. Así pues, la combinación del nivel general de desarrollo, las presiones ambientales y el crecimiento demográfico crea situaciones favorables a los conflictos.

Impacto del conflicto

22. El impacto de los conflictos armados es globalmente negativo, pero también puede haber consecuencias positivas, como los cambios en el papel de la mujer y la implantación de la democracia. Ante todo, los conflictos dan lugar a sufrimientos humanos y pérdidas de vidas, que son más importantes que los costos económicos. La razón primordial de poner fin a un conflicto es reducir los sufrimientos humanos. Este efecto de la guerra no se presta a la reconstrucción, aunque la rehabilitación de los supervivientes ha de formar parte de todo programa de reinserción.

23. Es posible, por ejemplo, determinar el costo de los daños materiales en los lugares de trabajo y las infraestructuras. Los conflictos dan lugar a otros costos directos e indirectos: los costos directos son los daños a la infraestructura social y económica, y al capital físico, la interrupción de los intercambios y la destrucción de las cosechas. Los costos indirectos son la inflación (causada tal vez por los préstamos contraídos por el gobierno para financiar las operaciones bélicas), el creciente endeudamiento externo, la dedicación de la mano de obra a actividades militares y el descenso de las inversiones del sector privado debido a la inestabilidad política y a los costos económicos directos. En muchos casos, los costos indirectos pueden ser más elevados que los directos, aunque son difíciles de determinar con precisión. Los costos del conflicto pueden seguir afectando a la economía mucho después de que se haya concluido el acuerdo de paz (Stewart 1993).

24. A veces es difícil determinar con precisión los costos de un conflicto basándose en variables tales como los ingresos de exportación, la inflación o las inversiones. Con frecuencia los factores no relacionados con el conflicto, como la política del gobierno, pueden aumentar los costos indirectos. En algunos casos puede suceder que las políticas oficiales sean factores causan-

tes del conflicto, y de muchos de los costos indirectos.

25. Entre los efectos positivos del conflicto pueden figurar el establecimiento de un gobierno democrático, en el que estén representados grupos sociales antes excluidos. Además, el conflicto puede poner fin a una división estricta de las funciones de los sexos, debido a que en su transcurso las mujeres se hayan visto obligadas por las exigencias de la situación a asumir las llamadas "funciones varoniles", para garantizar la supervivencia de sus familias y otras personas a cargo. **Los programas de reinserción han de tratar de perpetuar estos cambios positivos, y aprovecharlos**.

Debilidad institucional

26. Un rasgo característico de los países afectados por conflictos es la desorganización del gobierno y otras formas de debilidad institucional. En el documento titulado *Un marco para la política y la acción de la OIT en las situaciones de conflicto* (OIT, 1997), se observa lo siguiente:

> "Entre los muchos factores que deben tenerse en cuenta (en una situación de conflicto) figuran los siguientes:
> - la desconfianza y las sospechas reinantes entre las facciones políticas y los participantes en el conflicto...
> - la inestable situación social y la cohesión social insuficiente...
> - la debilidad de las estructuras administrativas e institucionales... [y] la capacidad limitada de creación de empleos y de servicios sociales de los ... programas de reforma económica" (OIT, agosto de 1997).

27. En el informe del seminario de la OIT sobre *Problemas de la formación profesional y el fomento del empleo en un país que sale de un conflicto armado*, celebrado en Addis Abeba, Etiopía (OIT, octubre de 1997), se indican también que entre las siguientes características de los países afectados por conflictos:"la débil capacidad de las instituciones sociales, el entorno inseguro, el desplazamiento de grandes masas, los repatriados, los excombatientes que deben desmovilizarse, la destrucción de la infraestructura, las minas terrestres sembradas en campos de cultivo y otros lugares importantes, la desconfianza, el elevado nivel de privación social y pobreza, y la desorganización de los servicios sociales y las estructuras de apoyo a la comunidad".

28. Si las instituciones no eran débiles antes del conflicto, la naturaleza de éste hará que lo sean, a medida que se propagan la violencia y la incertidumbre. La debilitación es consecuencia de la migración de personal capacitado, la desorganización de los sistemas de asentamiento y la pérdida de autoridad del gobierno (en casos extremos ni siquiera hay un gobierno en funciones). Típicamente, el proceso de reconciliación da comienzo en una situación en que la capacidad institucional para la aplicación de los programas es bastante limitada.

29. En lo esencial hay dos estrategias para aplicar los programas en una situación de capacidad institucional mermada. Una consiste en preparar los programas al margen del marco institucional nacional, con objeto de conseguir un máximo de eficiencia y velocidad de ejecución. La otra es dedicar una parte importante del programa a la construcción y fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y local, a fin de que las instituciones nacionales puedan encargarse de los programas de reinserción. La segunda estrategia es evidentemente la más sostenible y, por consiguiente, el procedimiento preferible; presenta además la ventaja de que los programas tienen más posibilidades de atender las necesidades expresadas a nivel local, incorporándolas a un programa cuyo diseño y ejecución promueven una mayor "identificación" local y nacional y un proceso de adopción de decisiones que contribuye a la sostenibilidad de los programas. Así pues, desde un principio (o sea, durante las fases de "emergencia") debe atribuirse una elevada prioridad a la potenciación de la capacidad de las instituciones locales.

30. La debilidad de las instituciones en los países afectados por conflictos exige también un recurso imaginativo a las asociaciones en la aplicación de los programas. Serán especialmente fructíferas las asociaciones con organizaciones no gubernamentales locales e internacionales; otra posibilidad es la participación comunitaria, mediante organizaciones de personas afectadas por los conflictos que la comunidad cree espontáneamente en respuesta a necesidades concretas.

Consecuencias para la fuerza laboral

31. Los programas de reinserción se aplican en un momento en que las reservas pública y privadas de capitales se han reducido a niveles dramáticos, y la utilización de los capitales restantes se ve limitada por los daños en la infraestructura física y social de apoyo. La destrucción parcial de las reservas de capital de un país fortalece la capacidad negociadora del capital frente al trabajo, aumentando la oferta de mano de obra en relación al capital. Así pues, las situaciones de conflicto se caracterizan por la mayor vulnerabilidad de los trabajadores asalariados o no asalariados; esta vulnerabilidad puede adoptar varias formas:

- incapacidad del trabajador de resistir a la disminución de los salarios;
- deterioro de las condiciones de trabajo, con el consiguiente peligro para la salud y la seguridad;
- supresión de los derechos de los trabajadores, incluido el de organizarse colectivamente; y
- destrucción o pérdida de activos de producción de los trabajadores del sector informal, rural y urbano, como tierras de cultivo, locales de trabajo y otras propiedades.

32. La vulnerabilidad también es resultado de otros factores. Tanto el capital como la mano de obra son móviles, pero la movilidad de la mano de obra es distinta de la de otros productos. Los trabajadores están integrados en comunidades y familias, lo que limita su movilidad en la práctica. Esta relativa inmovilidad de la mano de obra debilita su capacidad negociadora frente a los empleadores, tendencia que se intensifica si el conflicto provoca la fuga de capitales.

33. La normalización del mercado del trabajo en los países afectados por conflicto exige la reinserción en las comunidades de las personas desplazadas, repatriados/refugiados y excombatientes, a fin de sentar las bases para reducir la vulnerabilidad de los trabajadores. Asimismo, para normalizar la situación es necesario que se restablezca el control del mercado del trabajo. Los convenios de la OIT para la protección de los trabajadores migrantes constituyen directivas útiles y pertinentes en este sentido, ya que muchas de las cuestiones y problemas son similares (véase OIT, abril de 1997). Los mercados del trabajo en los países afectados por conflictos son excesivamente flexibles, casi caóticos. La falta de regulaciones favorece la adopción de prácticas poco equitativas de empleo. La aplicación de las normas internacionales del trabajo puede proteger a los trabajadores y a los empleadores con conciencia social.

Diversidad y características de los grupos afectados por conflictos

34. El conflicto es un fenómeno social, en el que se ve involucrada toda la población de un país. Hasta cierto punto, todos los miembros de la sociedad deben participar en las operaciones de reconstrucción y reconciliación. Cada país tiene una población propia, con intereses y necesidades distintas según la edad, el sexo, la religión, la cultura, la clase social, la región y la etnia. La planificación de programas socia-

les y económicos para la edificación de la paz debe tener en cuenta la diversidad existente antes del conflicto, así como la que se cree después del conflicto. Esta última diversidad, debida al propio conflicto, se inserta en las diferencias existentes en tiempo de paz. La diversidad causada por el conflicto es resultado del modo concreto en que el conflicto afecta a las poblaciones. Reconocer esta diversidad es un requisito previo del diseño y la ejecución eficaces de los programas, por que la diversidad imputable a los conflictos corresponde a la diversidad de las necesidades durante el conflicto y después de éste. Grupos importantes afectados por los conflictos son los excombatientes, las personas heridas y discapacitadas, las personas internamente desplazadas y los refugiados. Dentro de cada una de estas amplias categorías se observan otras diversidades; entre los combatientes, por ejemplo, hay varones adultos, mujeres adultas, jóvenes, niños soldados y huérfanos. Cada grupo tiene problemas propios que idealmente los programas deberían tener en cuenta. En resumen, es preciso tener en cuenta las diversidades antes y después del conflicto.

35. Asimismo, deben tenerse en cuenta las diferencias de sexo y de edad de todas las categorías de personas afectadas por conflictos. Con frecuencia las **mujeres** sufren las consecuencias de los conflictos por uno o varios conceptos, como la pérdida de miembros de la familia, la huida de las zonas conflictivas o las violaciones en la situación general de violencia; por otra parte, en algunos conflictos las mujeres pueden salir incluso beneficiadas, por el cambio en las funciones tradicionalmente asumidas y la división del trabajo, y estos beneficios deben tenerse en cuenta en la planificación de los programas.

36. Cuando se recurra a estas categorías para planificar y ejecutar los programas, debe reconocerse que no son exclusivas: una persona o una familia pueden pertenecer a más de una, por ejemplo, por ser a la vez heridos y desplazados; por consiguiente, su utilización analítica no supone necesariamente que se vayan a organizar programas específicos para cada grupo. A pesar de su utilidad, esas categorías están socialmente definidas en cada contexto, y no hay que pensar que responden a una definición común en todos los países. Además, cuando se utilicen estas categorías, debe tenerse en cuenta en cada situación la necesidad de evitar que se intensifiquen las tensiones que los programas de reinserción tratan de redu cir (véase Baden 1997, págs. xxi-xxii). En muchos casos los grupos que tienen necesidades especiales pueden incorporarse a los progra mas de for ma ción y empleo, para que no queden segregados del proceso general de reinserción.

37. Los **soldados desmovilizados** son un grupo cuya función en la sociedad está por determinar. El proceso de paz va acompa ñado siem pre de la reduc ción de los ejércitos. En la práctica se produce un cierto tipo de desmovilización y reinserción, contando o no con la planificación y el apoyo del gobierno. Sin embargo, los soldados desmovilizados no son el único grupo cuya situación cambia fundamentalmente durante la transición de la guerra a la paz. Tam bién, los refu gia dos nece si tan un cierto tipo de "desmovilización", sobre todo los que viven, quizás contra su voluntad, en campamentos. En las operaciones de desmovilización y reinserción se prevé la ayuda a los soldados discapacitados, pero también deberían tenerse en cuenta los discapacitados que no pertenecen al ejército (véase Medi 1997a & 1997b). Hay motivos políticos para destinar programas expresamente a los combatientes, que podrían constituir un factor de violencia y delincuencia si no se les reinsertase efectivamente en la vida civil. En tales circunstancias qui zás haya que dar la máxima prioridad a las consideraciones pragmáticas, por encima del trato equitativo de todos los grupos: los imperativos políticos deben respetarse. No obstante, la presión política en favor de los programas destinados específi-

camente a los soldados desmovilizados no será la misma en todos los países y circunstancias, y es posible que con el tiempo haya más oportunidades de organizar programas destinados a una mayor parte de la población afectada por el conflicto, una vez se hayan alcanzado los objetivos inmediatos de la desmovilización.

38. Lo que se quiere es que los combatientes pasen a ser excombatientes, y se reintegren en la sociedad como *civiles*. Este proceso plantea un gran número de problemas concretos de ejecución. En muchas situaciones, la distinción entre combatientes y civiles no está clara para algunas partes en el conflicto, o para todas ellas. Para el gobierno en el poder, la ejecución de las operaciones bélicas no incumben exclusivamente a los militares, sino también a la policía, las fuerzas de seguridad, o las fuerzas y milicias irregulares explícita o implícitamente reconocidas. Por parte de los insurrectos, el concepto de combatiente comprende desde los soldados bien instruidos a los combatientes parciales que se insertan en las comunidades cuando no participan en las actividades bélicas.

39. Esta ambigüedad hace inevitable que deba identificarse a los combatientes caso por caso. Esto, de por sí, no debería presentar dificultades de ejecución. Los problemas prácticos surgen cuando los programas de reinserción destinan prestaciones a excombatientes seleccionados. Este proceso requiere una identificación precisa y exclusiva, puede ser conflictivo, y se presta a la manipulación política, especialmente si los representantes de una de las partes en el conflicto colaboran de modo importante en la identificación.

40. Como se ha observado antes, hay personas que salen beneficiadas de la guerra, como los proveedores de los ejércitos o los que asumen riesgos comerciales y físicos (de transporte, por ejemplo) que la mayoría no acepta. Estas personas no representan un grupo vulnerable, pero sus conocimientos comerciales y empresariales pueden aprovecharse para los programas de empleo y formación profesional de la posguerra. Es una cuestión sumamente sensible, y a menudo política. En algunos países, a esos "empresarios de la guerra" se les relaciona con la delincuencia en tiempo de guerra, la corrupción, etc. En tales casos, no es probable que estas personas puedan participar en el programa de reinserción. La directiva general deberá limitarse a indicar que ésta es una de las muchas cuestiones que son específicas de cada conflicto, y ha de ser objeto de investigación y análisis a fin de sentar las bases de un diseño eficaz de los programas.

2.2 Marco general para el diseño y la ejecución de los programas de reinserción

41. El proceso de reinserción supone la aplicación simultánea de una serie de programas, como los de formación para la vida, orientación profesional, obras públicas de alto coeficiente de mano de obra, promoción de la pequeña empresa y la microempresa e iniciativas macroeconómicas, entre otros menos explícitos. La concepción y ejecución de los programas de reinserción suele depender del **contenido del acuerdo de paz, así como del ritmo y escalonamiento del proceso de la paz**. En general, el contenido de un acuerdo de paz puede determinar las estrategias, modalidades y calendario del proceso de reinserción, reconstrucción y edificación de la paz, así como el apoyo a los programas de formación profesional y fomento del empleo. El entorno operativo de los diferentes agentes –tanto nacionales como extranjeros– dependerá en parte de los recursos invertidos en la preparación de un acuerdo definitivo de paz. Cuando estos acuerdos se formulan y concluyen rápidamente, puede ocurrir que "la base" no comparta plenamente sus principios y consecuencias. Por otra parte, es probable que estas circunstancias agudicen el dilema entre la urgencia de ejecutar los programas de reinserción y la necesidad de que los programas sean adecuados y sostenibles. Los encargados del diseño de los programas, tanto nacionales como extranjeros, deben ser plenamente conscientes de estos problemas si quieren que sus programas sean verdaderamente eficaces.

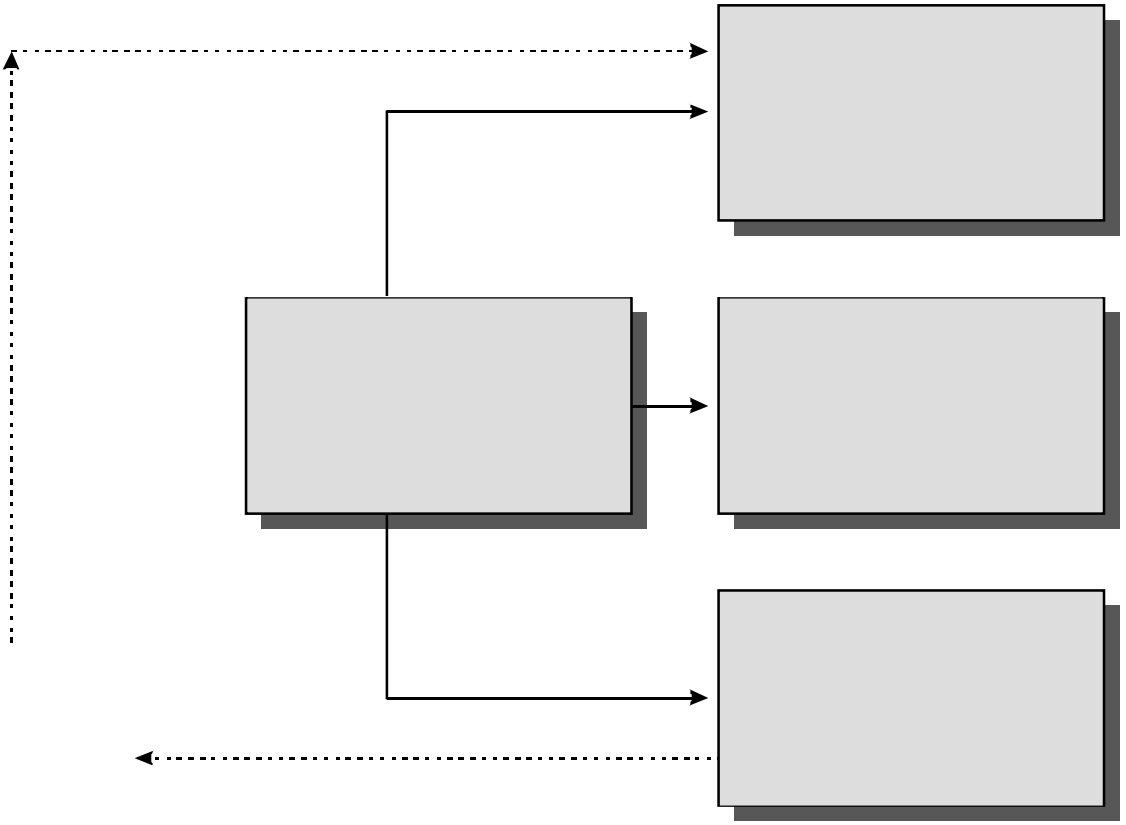
42. Además, de ordinario los programas –tanto los de financiación nacional como los que cuentan con apoyo externo– precisan de la existencia de un gobierno en funciones que disponga por lo menos del apoyo tácito de todos los participantes en el conflicto. Sin embargo, a menudo esta condición no se da en los países afectados por conflictos, sin que ello haya afectado a la ejecución de los programas. En estrecha relación con este punto, está la necesidad de proteger adecuadamente a los agentes de ejecución contra la violencia, aunque no necesariamente poniendo punto final a las hostilidades, ya que ello pocas veces es posible en una situación de conflicto.

Un enfoque integrado

43. Es sumamente importante que los diversos componentes y fases de los programas de reinserción dedicados a la formación profesional y el fomento del empleo de las poblaciones afectadas por conflictos estén integrados. Esto aumenta evidentemente su eficiencia y las posibilidades de un proceso continuado de aprendizaje y mejora. Asimismo, como se ha indicado anteriormente, ello da más margen para una coordinación efectiva entre las organizaciones internacionales y nacionales (incluidas las locales). Con esta finalidad, las directivas de programas del tercer capítulo pueden verse como un conjunto de elementos correlacionados de un sólo programa integrado y flexible, y **no** como una serie de proyectos diferenciados. El diagrama que figura a continuación indica la distribución lógica de un programa integrado de este tipo.

Identificación local, participación y sostenibilidad

44. La debilidad de las instituciones en los países afectados por conflictos contribuye a que la dirección de los programas de reinserción tienda a confiarse a agentes externos, especialmente donantes. Esto debe evitarse en la medida de lo posible, aunque, como es natural, nunca se evita del todo dada la dinámica institucional de



Diagrama

las grandesorganizaciones internacionales. Pero una directiva general exige que en el diseño de los programas se tenga en cuenta esta dicotomía, para mitigar la frustración causada por la debilidad institucional, que podría conducir rápidamente al sacrificio de los objetivos de "identificación" y sostenibilidad. Lo mejor que pueden hacer los agentes externos es limitarse a facilitar las operaciones; incluso su mediación, por útil que sea, corre el peligro de deformar el proceso de paz.

45. Desde un principio los agentes nacionales deben "identificarse" con los programas, y los agentes externos deben limitarse a sus funciones asesoras o de facilitación. Cuando los gobiernos son débiles, la identificación nacional puede facilitarse mediante la participación de otros órganos nacionales y locales, y las presentes directivas insisten repetidamente en este principio. La participación de las comunidades y los grupos de interés es un medio de conseguir la identificación nacional y, al mismo tiempo, una protección contra su pérdida. La participación activa de los grupos afectados por conflictos llevará consigo el sentimiento de identificación nacional. La dificultad que debe tenerse en cuenta es que, cuanto mayor sea la organización participante, más difícil será conseguir una participación genuina de la comunidad; incluso las ONG de nivel local, que podrían estar mejor equipadas para promover la participación, con frecuencia no adoptan una actitud de plena colaboración, como revelan las inspecciones más detenidas. Los programas deben tener muy en cuenta las dificultades en conseguir la participación y la necesidad de promover mecanismos que contribuyan a atenuar las limitaciones específicas a la participación y la identificación nacional.

46. La participación de la comunidad evita la inconsistencia entre la concepción de las necesidades a nivel central y las necesidades reales de las comunidades. Sin embargo, en las comunidades afectadas por conflictos puede resultar difícil conseguir

una representación efectiva de todos los intereses. Cuando persisten las animosidades, hasta el punto de impedir un consenso en la comunidad, es necesario encontrar mecanismos de mediación, que pueden proporcionar el gobierno a diferentes niveles, las ONG u otros agentes de la sociedad civil. Cuando no pueda llegarse a un consenso habrá que aplazar la ejecución, en espera de que los éxitos de los proyectos en comunidades consensuales promuevan la solución de los conflictos en otras comunidades.

47. Los agentes externos –como los donantes– pueden facilitar la identificación nacional con el proyecto absteniéndose de fijar normas preconcebidas de eficiencia, de insistir en la "mejor práctica" fuera de contexto, y de aplicar "modelos" extranjeros de solución de conflictos que tendrán como consecuencia la identificación *de facto* de los agentes externos con el programa. Cada país afectado por un conflicto es un nuevo territorio que es preferible explorar con los agentes nacionales. La "identificación" genuina puede ser un ideal imposible de realizar plenamente, pero que merece la pena perseguir.

48. Cuando la falta de consenso a nivel local bloquea la ejecución, los planificadores de mayor nivel pueden diseñar programas encaminados a reducir al mínimo las tensiones que crean. Estos programas deben ir destinados a toda la comunidad, y no a grupos determinados. Por ejemplo, la alfabetización general o la formación profesional abierta a todos los miembros de la comunidad puede resultar localmente aceptable y eficaz, mientras que la orientación profesional para excombatientes daría pié a pensar que se aplica un trato discriminatorio.

49. Un aspecto importante de la participación, aunque a veces se le atribuye demasiada prioridad, es el debate sobre la política económica de posguerra. Concebir una política económica adecuada (como se examina en el presente capítulo) no es un ejercicio puramente técnico. Los gobiernos tienen el deber de informar a sus poblaciones, y de consultarlas, en la formulación de la política económica. Los financiadores externos tienen la responsabilidad de promover el debate, que a la vez informa a la población y facilita el ajuste a las necesidades y condiciones locales.

Un criterio inclusivo

50. El enfoque participativo presupone que los programas de reinserción sean de carácter inclusivo, en la mayoría de los casos destinados más a la comunidad que a grupos determinados. El criterio de inclusividad podría ser fundamental para promover la idea de una paz basada en el bienestar general y en la justicia social.

51. En términos más concretos, la adopción del criterio de inclusividad significa que habrá que recurrir con precaución al método de la selección de beneficiarios de las prestaciones. El método de selección de beneficiarios es de finalidad exclusiva, aunque los planificadores prevean criterios que consideran objetivos. Siempre que sea posible, los gobiernos y otros agentes deberán abstenerse de recurrir a este procedimiento, ya que es muy fácil que los no beneficiarios lo vean como un sistema discriminatorio, basado en criterios políticos.

52. La cuestión de saber si deben seleccionarse o no grupos beneficiarios es especialmente delicado en el caso de los programas para combatientes, que prevén la desmovilización primero, y después la reinserción. La desmovilización es esencial para la transición a la paz, y su éxito puede verse en entredicho si se selecciona a los beneficiarios de los programas de reinserción. La creación de programas destinados a excombatientes nos remite a la fase de desmovilización, por que una selección estricta de beneficiarios presupone una rigurosa identificación previa. Este último proceso puede retrasar la desmovilización,

y el programa subsiguiente de reinserción daría la impresión de que se otorga un trato preferente no equitativo. Por último, el proceso de identificación, por su naturaleza misma, no puede ser completamente transparente, dadas sus ambigüedades inherentes y el carácter confidencial de la información sobre las personas. No obstante, como se ha indicado anteriormente, los programas de reconciliación y reinserción deben respetar los imperativos políticos, y a menudo entre estos imperativos figura la selección de los excombatientes como beneficiarios. Esta cuestión, por lo menos, debe ser objeto de un debate lo más amplio posible, a fin de aclarar los objetivos y los problemas. En otros términos, no hay que suponer que, como la desmovilización de los excombatientes es una cuestión política, los partidos y los representantes políticos no estarán interesados en las cuestiones técnicas de carácter más general relacionadas con los criterios de inclusión o exclusión.

53. A fin de no complicar el proceso de desmovilización ni socavar el apoyo popular al programa de reinserción, la selección de beneficiarios puede reducirse a un mínimo, y recurrirse a este procedimiento sólo por razones de oportunidad. La población puede ver en los programas de reinserción destinados a los excombatientes un medio de premiar a este grupo. Así pues, los excombatientes deben quedar incluidos en los programas destinados al público en general: programas para personas heridas o traumatizadas, civiles o excombatientes; planes generales de formación profesional y fomento del empleo, y apoyo a las pequeñas empresas o a las microempresas, independientemente de lo que hicieran los beneficiarios durante el conflicto. En este contexto, en los programas destinados a los excombatientes puede distinguirse entre los pagos de desmovilización y los pagos de reinserción. Los primeros ofrecen incentivos para la desmovilización de los soldados, y abarcan los costos inmediatos del regreso a la vida civil. Los excombatientes, como grupo especial, no necesitan recibir pagos de reinserción específicos, sino que pueden percibir prestaciones de reinserción a título de participantes individuales en programas destinados a todos los afectados por el conflicto.

54. Este criterio inclusivo reduciría en gran medida los costos administrativos y de vigilancia, y facilitaría la administración de los agentes locales, que no se verían obligados a asignar las prestaciones en base a las anteriores políticas de los solicitantes. Con este procedimiento los beneficiarios serían las comunidades, lo que es compatible con el objetivo general de reconstruir la sociedad civil. El criterio de asignar las prestaciones a las comunidades presenta también la ventaja de su transparencia: si algunas comunidades obtienen con ese procedimiento beneficios muy superiores a sus necesidades, el público lo sabrá de inmediato.

55. Un criterio inclusivo basado en la comunidad facilitaría una amplia participación, y la integración de grupos de intereses especiales (por ejemplo, los representantes de excombatientes), en un amplio debate político sobre las respuestas colectivas a las necesidades causadas por los conflictos. Este criterio puede reducir la competencia entre los grupos de interés o, por lo menos, encauzarla de modo beneficiario para el interés colectivo.

56. Un criterio inclusivo en el cual las actividades de formación y empleo se centren en la comunidad, facilitará la incorporación de los grupos vulnerables al proceso de reinserción. Esto es especialmente importante para las mujeres, que corren el peligro de verse segregadas en proyectos especiales que refuercen la separación de sexos y los estereotipos económicos y sociales. Otros grupos, como los desempleados de larga duración y los (ex)presos, o las fuerzas de policía excesivamente numerosas en los países afectados por conflictos, deberán incluirse también en los programas de promoción del empleo a fin de faci-

litar la estabilidad política.

Estructuras económicas y programas de reinserción

57. El concepto de formación para la vida abarca una amplia variedad de disciplinas genéricas que tie nen por objeto ayudar a los alumnos a superar el período de transición de la guerra a la paz. La formación para la vida es esencial en una situación de posguerra, por cuanto subsana omisiones en la formación que impide la reinserción económica de los afectados por el conflicto. Los conocimientos impartidos con esa formación prepara a los alumnos a buscar trabajo en el período inmediatamente siguiente al conflicto. En cierto sentido, la formación para la vida apunta a la necesidad de un planteamiento holístico de la reinserción, ya que no sólo se ofrece formación profesional a las poblaciones sino que además se les proporciona la información y las capacidades que les permitirán sobrevivir en el mercado del trabajo y recuperarse mental y físicamente de los efectos de la guerra. La formación para la vida está encaminada a reforzar pacíficamente la capacidad de supervivencia proporcionando orientación, enseñanza básica, advertencias sanitarias y conocimientos sociales y de gestión básicos.

Condiciones macroeconómicas

58. Las situaciones de conflicto guardan relación con los factores de la inestabilidad macroeconómica: una alta tasa de inflación, un endeudamiento cada vez mayor y una balanza de pagos insostenible debido al des censo de las expor ta cio nes. Si se quiere que las políticas de reconciliación y reinserción tengan éxito, es preciso corregir rápidamente los desequilibrios macroeconómicos. En muchos casos, el único modo de hacerlo sin incurrir en un elevado costo social es el recurso a la asistencia externa, en gran parte en forma de apoyo a la balanza de pagos. Las experiencias de estabilización en los países no afectados por conflictos no son necesariamente válidas para los países que sí han sido afectados. Al término del conflicto suele registrarse un exceso de capacidad que por sí solo puede atenuar los vínculos entre los déficit fiscales y la inflación. En gran medida, la inflación puede ser resultado de la falta de credibilidad de la política oficial, y no de factoresestrictamente económicos.

59. Dadas las condiciones reinantes en los países afectados por conflictos, la asistencia externa destinada a favorecer la estabilidad macroeconómica debe concederse en términos flexibles. La doctrina ortodoxa de la estabilización tiende a atribuir importancia a la reducción de los déficit fiscales y a imponer límites estrictos a los créditos. Estas medidas han de aplicarse con menor rigor, teniendo en cuenta sus posibles costos económicos y sus efectos en los diversos grupos afectados por los conflictos. Hay que hacer todo lo posible por obtener los "dividendos de la paz", o sea, la transferencia del gasto público del consumo bélico a los programas sociales. Cuanto mayor sea la coordinación entre las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y FMI) y otros agentes externos como los organismos de las Naciones Unidas, entre ellos la OIT, al diseñar los planes de reforma económica, mejores serán las perspectivas de conseguir un ajuste económico que tenga en cuenta las necesidades particulares de los países afectados por conflictos y no empeore su privación económica y su pobreza.

60. Si la política macroeconómica y la promoción del empleo en la posguerra son consistentes, la reinserción de los grupos afectados por conflictos se conseguirá más fácilmente. En cambio, las medidas de creación de empleos y fomento de los medios de subsistencia fracasarán si las

políticas macroeconómicas tienen como única finalidad la estabilización. En los países afectados por conflictos, la estabilización no puede ser una condición previa para reanudar el proceso de crecimiento. Las políticas demasiado restrictivas pueden avivar la competencia para conseguir los limitados recursos, y hacer resurgir el conflicto. Teniendo en cuenta esta posibilidad, el Banco Mundial, por ejemplo, insiste en el impacto social de la condicionalidad como parte de su planificación para la evaluación de las operaciones en los países afectados por conflictos (Banco Mundial 1997).

61. La experiencia demuestra que con frecuencia hay un contraste entre los procesos que facilitan la solución política de un conflicto y el programa económico subsiguiente. El arreglo político suele ser público, y los agentes externos intervienen en él como mediadores. Debido a su carácter público, el acuerdo de paz es objeto de un debate abierto, aunque algunos agentes nacionales preferirían lo contrario. En cambio, los programas de ajuste de la posguerra, aunque estén financiados externamente, no suelen caracterizarse por la transparencia, la participación pública y el debate. De ordinario esos programas son objeto de un acuerdo entre los gobiernos y los financiadores, y se presentan a la población como un hecho consumado. De esta manera se escamotea un importante elemento de la participación, que es el debate sobre la política económica de la posguerra.

62. Hay que reconocer que elaborar una política económica adecuada no es un ejercicio exclusivamente técnico. Los gobiernos tienen el deber de informar y consultar a sus poblaciones sobre la formulación de la política económica. Los financiadores externos tienen la responsabilidad de promover el debate, para informar a la población y ajustar los programas a las necesidades y condiciones locales. Un proceso más público y transparente de determinación de la política económica facilitaría una paz duradera y un proceso de democratización. Ello permitiría a los agentes nacionales e internacionales obtener un máximo de complementariedad entre la política económica y los objetivos de edificación de la paz, en vez de agudizar las posibles tensiones entre ambas finalidades.

63. Es importante observar que la naturaleza del empleo y el mercado del trabajo en los países afectados por conflictos constituye a la vez una oportunidad especial y un obstáculo. Dada la desorganización de las actividades del sector formal en estos países es habitual que los sectores informales y de autoempleo ejerzan un papel predominante en la absorción de la fuerza laboral. Los programas tendrán que reconocer este hecho, y dedicar una parte considerable de su atención a las actividades de esos dos sectores. Al propio tiempo, la naturaleza misma de las actividades del sector informal dificulta la aplicación de normas y reglamentos formales del trabajo; sin embargo, los programas podrán fomentar el conocimiento de estas normas en sus intervenciones.

Necesidades de información

64. La planificación de la formación profesional y el fomento de los medios de subsistencia es necesaria incluso antes de que se concluya el acuerdo de paz y se termine el conflicto. Esta planificación requiere **información sobre el mercado del trabajo** y sobre los **perfiles, necesidades, capacidades, actividades de generación de ingresos, ventajas y expectativas de todas las personas afectadas por los conflictos**. Así pues, en la fase inicial del proceso de reinserción, o incluso antes de que se llegue al acuerdo de paz, hace falta un sistema rápido de acopio de datos. En previsión de condiciones políticas más estables pueden efectuarse estudios de base que permitirán planear programas de regulación del mercado del trabajo y de otro tipo. Estas dos medidas dinámicas servirán

para elaborar diseños de programas, que podrán aplicarse cuando las condiciones lo permitan. Para responder rápidamente a las necesidades de urgencia es necesario que estas medidas se tomen antes de formalizar la paz.

65. La información sobre los mercados del trabajo y la capacidad profesional existente debe abarcar tanto el pasado como el presente. El pasado, para conocer el potencial de movilización de la capacidad profesional con miras al esfuerzo de paz, y en particular el posible regreso de las personas capacitadas que hayan emigrado a otros países. El presente –que es esencial– porque el mercado del trabajo desorganizado por el conflicto será sustancialmente distinto, y quizás sea imposible restablecer las condiciones de posguerra.

66. En la actualidad, instituciones tales como el ACNUR y algunas ONG recogen información sobre ciertas características de los grupos afectados por conflictos. Como esta información no cubre todas las características, especialmente las que sirven para la planificación y la ejecución de programas de formación profesional y fomento del empleo, la cooperación en esta esfera entre los organismos e instituciones competentes, como la OIT y el ACNUR, podría remediar esta deficiencia.

67. El acopio de información sobre los mercados del trabajo y los perfiles debe hacerse con un criterio realista. No hay que esperar que los agentes nacionales o internacionales proporcionen datos en calidad o cantidad superiores a los que se habrían recogido para actividades similares cuando el país estaba en paz. Las actividades de reinserción en los países afectados por conflictos no deben verse demoradas por el acopio de informaciones poco prácticas, sobre todo cuando se dispone de un conjunto de experiencias en el país afectado y en otros países. El acopio de información tiene costos directos, que deben cotejarse con los beneficios previstos, y también costos indirectos, como el retraso de los proyectos por falta de información.

68. En la mayoría de los casos, los agentes encargados de la ejecución de los programas habrán llevado a cabo ya proyectos similares en los mismos países, o se habrán ocupado de problemas análogos (con la importante excepción de la desmovilización). Esta experiencia concreta puede aprovecharse, por conducto de los sindicatos, las organizaciones comunitarias y las ONG, y las organizaciones pueden servir de instrumentos de ejecución. En una primera fase el gobierno podría entablar un "diálogo de reconciliación", que serviría de base para la participación de la población y de la sociedad civil en el diseño y la ejecución de los proyectos. La convocación de los grupos de la sociedad civil a nivel nacional, provincial y local, combinando la reconciliación con la ejecución del programa. Ello facilitará también la identificación y la movilización de las capacidades técnicas locales, contribuyendo así al acopio de información.

69. Es necesario integrar un sistema de retroinformación en el diseño y ejecución de los programas. La retroinformación y el seguimiento de los beneficiarios de los programas de reinserción son esenciales para hacer frente a circunstancias imprevistas y otros problemas de ejecución que puedan plantearse, y también para introducir ajustes con objeto de mejorar el impacto y la eficacia de los programas.

70. La orientación profesional de los grupos participantes/beneficiarios de los programas de reinserción es indispensable.

Asociaciones entre diferentes agentes y vínculos entre programas

71. La coordinación entre los organismos de ejecución es esencial para evitar la duplicación de los programas y promover la

sinergia y el impacto de éstos. Los programas pueden fortalecerse mutuamente; por ejemplo, los programas de alfabetización facilitan la orientación profesional y los programas de obras públicas de alto coeficiente de mano de obra proporcionan ingresos para la sustentación de las familias de los participantes en los programas de formación. La coordinación a los diversos niveles es fundamental. En primer lugar, deben tenerse en cuenta los muchos casos habidos de países afectados por conflictos que han recibido un apoyo internacional consistente en una infinidad de programas y proyectos no coordinados, y a veces contradictorios. Aparte del derroche subsiguiente, este problema aumenta la probabilidad de que los agentes externos compitan entre sí para imponer su "modelo" abstracto preferido, sin tener en cuenta las necesidades locales; una mayor coordinación internacional podría contribuir a mejorar la representatividad, aumentando la influencia nacional en el programa. Además, una coordinación internacional desde el primer momento posible ofrece más probabilidades de reducir al mínimo el riesgo de sobreutilización de la débil capacidad local, institucional y administrativa.

72. Otro factor crítico es la coordinación entre los órganos nacionales. Esta coordinación puede basarse en los miembros tripartitas de la OIT, pero deberá incluir a otros agentes locales pertinentes (no pertenecientes a la OIT), especialmente en el sector voluntario, como las asociaciones de afectadas por los conflictos y otras ONG locales e internacionales. En particular, es necesario establecer relaciones de trabajo más estrechas con las ONG, que son interlocutores estratégicos en la ejecución de estos programas en los países afectados por conflictos, dada la presencia física y al papel del sector voluntario en estos contextos y la inexistencia o la debilidad de las instituciones gubernamentales competentes.

73. Asimismo, pueden darse situaciones en las que la asociación con una entidad local sea mucho más eficaz que los órganos estatales centrales para los programas de reconciliación y reinserción. El Estado o la nación pueden verse como el verdadero núcleo del problema, pero iniciativas más localizadas permiten soslayar las grandes divisiones de nivel estatal. Por ejemplo, una novedad institucional acertada son las asociaciones de distrito en Irlanda del Norte, basadas en las instituciones locales existentes; estas asociaciones han servido para encauzar la financiación de la Comisión Europea en el marco del programa de paz y reconciliación de la CE. Se han creado juntas de asociaciones de distritos, compuestas de representantes de los consejos de distrito, el sector de organizaciones voluntarias, las organizaciones de empleadores y los sindicatos; las juntas seleccionan los proyectos y los someten a la aprobación de la CE. Es posible que el proceso de agrupación local de las poblaciones contribuya a mejorar las posibilidades de pervivencia de un acuerdo de paz a nivel nacional. Este es un ejemplo del potencial de los programas para contribuir a la reconciliación antes de que el conflicto se concluya, y no sólo después del cese oficial de las hostilidades. Además, la colaboración con grupos a nivel local permite aplicar programas de asistencia a los grupos afectados por conflictos en situaciones conflictivas como la de Somalia, donde no existe un órgano estatal central.

74. La coordinación entre los diferentes agentes, locales e internacionales, también es necesaria por que los **programas de reinserción deben verse como una matriz con interacciones que generen economías de escala y sinergias dinámicas**, y no como una lista de proyectos/programas diferentes que cada agente aplique aisladamente. Típicamente, la matriz de reinserción de los programas comprendería lo siguiente:

- servicios sociales, con inclusión de la educación, la sanidad y la vivienda;

- rehabilitación de las instalaciones industriales para facilitar el crecimiento del empleo del sector formal;
- obras públicas de alto coeficiente de mano de obra;
- formación profesional para el autoempleo;
- crédito, instrumentos y otros servicios de apoyo a la pequeña empresa y a la microempresa; y
- formación en técnicas para la vida, incluido el asesoramiento para casos traumáticos.

75. En las zonas rurales, estos elementos se complementarían con programas dedicados a los medios de subsistencia agrícolas. El problema de la carencia de tierra y los conflictos rústicos se abordará en el contexto de la mejora de los medios de subsistencia y la reducción de las tensiones. Una vez se hayan resuelto las relaciones de propiedad, podrán aplicarse programas más técnicos, por ejemplo de suministro de semillas, herramientas y servicios de extensión. Un importante programa de obras públicas de alto coeficiente de empleo en las zonas rurales sería la remoción de minas antipersonales, para lo cual la financiación internacional es cada vez más abundante.

Estos programas son esenciales también para la reanudación de la vida económica y social, sobre todo en las zonas rurales.

2.3 Otros requisitos previos para el diseño y la ejecución de los programas

76. El éxito de los programas de reinserción depende de dos factores principales: 1) un diseño adecuado, basado en necesidades concretas, y 2) un entorno que facilite la ejecución. Por excelente que sea el diseño de los programas, éstos fracasarán si las condiciones políticas y económicas limitan su ejecución. No puede decirse que un programa es "bueno" si no puede ejecutarse efectivamente. Varios requisitos previos condicionan la eficacia de la ejecución.

Requisito previo político

77. La situación política debe facilitar la ejecución del programa, y ello ocurrirá si las partes en el conflicto han llegado a un arreglo político provisional que siente las bases de una reconciliación nacional. Un arreglo político es más un proceso que un acontecimiento único, por lo que habrá que dar prueba de juicio y flexibilidad de interpretación cuando se determine la idoneidad de las condiciones políticas para la ejecución del programa. En el contexto del arreglo político, el gobierno podría hacer una declaración exponiendo el marco general de la reinserción. No es probable que la ejecución tenga éxito si no existe un marco bien definido, que podría incluir el compromiso de distribuir las prestaciones de un modo inclusivo y no discriminatorio.

78. Cuando los programas de reinserción incluyen un elemento de asistencia internacional, la ejecución es resultado de un acuerdo entre el gobierno, los donantes externos y organismos internacionales como la OIT. Se trata en parte de un acuerdo técnico para promover una gestión eficiente, pero también de un proceso político en el que se determinan las aportaciones y funciones de los agentes externos. Sobre esta base pueden concertarse asociaciones entre organismos nacionales e internacionales, que a nivel de la ejecución pueden hacerse extensivas a ONG y grupos de intereses especiales de personas afectadas por conflictos. Cuando la ejecución del programa es correcta, estas asociaciones permiten el intercambio de opiniones entre los niveles nacional y local. De este intercambio se deriva un proceso consultivo y de participación que puede compensar la debilidad de las instituciones causada por el conflicto.

Diversidad cultural y étnica

79. Además de la diversidad de los grupos afectados por conflictos, la diversidad cultural es otro factor muy importante. Algunos conflictos agudizan las diferencias entre los grupos culturales y étnicos del país. Cuando se proceda al diseño de los programas de reinserción deberá tenerse en cuenta esta diversidad cultural y étnica, y las circunstancias y sensibilidades prevalecientes en la zona. Hay que hacer todo lo posible para que estos programas sean de carácter inclusivo, y que todos los grupos los consideren beneficiosos.

La programación y la ejecución en las diferentes fases

80. El éxito de la ejecución depende de las condiciones prevalecientes. Algunas actividades de reinserción necesitan el consenso, la seguridad y la solidez institucional más que otras. En el Cuadro 1 se concreta esta generalización, estable-

Cuadro 1: La ejecución en diferentes situaciones de conflicto

Situación de conflicto (no necesariamente en orden consecutivo): Elementos del Programa de Acción (¿pueden aplicarse?)	Bajo nivel de violencia, dispersa por las regiones	Violencia generalizada en todo el país (con o sin un gobierno en funciones)	Proceso de paz (con o sin violencia)
Estudios de base • evaluación de las necesidades • encuestas de la fuerza laboral	SI (excepto para las regiones directamente afectadas por la violencia)	SI (no todas las activida-des han de realizarse necesaria-mente en el país; las actividades en el país pueden limitarse a las más importantes, si son seguras)	SI (si persiste la violencia, lo mismo que en la casilla 1))
Planificación de los proyectos	SI (como en la casilla de arriba)	SI (como en la casilla de arriba)	SI (como en la casilla de arriba)
Medidas de política social y laboral	SI	SI (preparación)	SI (legislación)
Formación, microempresas y planes de empleo	SI (como en la casilla de arriba)	NO (salvo en situaciones poco frecuentes, cuando ciertas áreas son seguras)	SI (como en la casilla de arriba)
Actividades para no combatientes (incluida la protección social y los servicios sociales)	SI (como en la casilla de arriba)	NO (puede ser posible mediante la colabora-ción con la ONG, los trabajadores y los empleadores)	SI (como en la casilla de arriba)

ciendo las relaciones entre las diferentes fases de programación y las distintas condiciones del conflicto. En el curso del conflicto pueden prepararse proyectos de ley, que se examinarán cuando exista un gobierno estable y un legislativo provisional. Unas normas equitativas y justas de regulación del mercado del trabajo, que sean concretas y pormenorizadas, son la mejor indicación de que se desea llevar a buen fin un proceso de reconciliación justo y generalizado.

81. Una vez disminuya la violencia, podrán iniciarse programas de formación profesional y fomento del empleo que consoliden el proceso de paz, haciendo que los grupos afectados por conflictos se interesen en mantener las condiciones no conflictivas. En esta fase, o incluso antes si lo permite la situación, podría procederse a la desmovilización de los combatientes.

82. Quizás este calendario no pueda seguirse estrictamente en todas las situaciones de conflicto, pero hay una directiva general válida: **el acopio de información, el diseño de programas y la planificación a largo plazo pueden y deben realizarse mientras persisten las fuertes tensiones**. El requisito previo es el compromiso de todas las partes en el conflicto para llegar a una paz negociada. La preparación de los programas contribuirá a transformar el compromiso en un acuerdo de paz.

Estructuras de gestión y vigilancia

83. Los programas de reinserción, incluso los de base comunitaria, necesitan una estructura de gestión y vigilancia que sea nacional y central. Un importante cometido de la administración central es garantizar la coherencia y la equidad de los programas en todas las regiones del país; en parte ello se consigue mediante la coordinación de los agentes ejecutores, pero de ordinario la coordinación por sí sola no basta. Si los programas de los diferentes organismos distribuyen prestaciones de diversos tipos y niveles para una misma actividad, ello puede dar la impresión de que el trato es poco equitativo. Corresponde a la administración central establecer las normas y niveles de la ejecución.

84. La experiencia de diferentes países en la coordinación de la desmovilización y la reinserción de los combatientes ofrece algunas lecciones de utilidad para los programas administrados centralmente, pero estas lecciones son limitadas. Los programas de desmovilización y de reinserción se basan en una población seleccionada, y de ordinario reciben fondos especiales no incluidos en los presupuestos ministeriales. Ello permite confiar la ejecución y la vigilancia de estos programas a un órgano creado especialmente, que no tiene que coordinar sus operaciones con los ministerios. Los programas destinados a todas las poblaciones afectadas por los conflictos no pueden administrarse de este modo. Tan grandes son las necesidades y tan vasto es el alcance de estos programas, que para ejecutarlos es necesario modificar las prioridades de los ministerios. En la práctica, el entero presupuesto social y económico del gobierno pasa a ser el programa de reinserción.

85. La experiencia indica que varios vehículos de organización pueden desempeñar la función central de gestión. En muchos países se crea una dependencia administrativa especial del gobierno encargada de gestionar los programas de reinserción, en cuya acción intervienen diversos ministerios especializados, como los de trabajo, agricultura, sanidad y educación. Este sistema puede causar problemas de coordinación, si no se establece claramente la jerarquía decisional entre los ministerios y el órgano especial. Ejemplo de ello es el programa sudafricano de reconstrucción después del apartheid (el Programa de Reconstrucción y Desarrollo) que se organizó sin establecer una línea de autoridad clara que fuera aceptada por todos los ministerios. Además, los programas de reinserción, por su naturaleza misma, no pueden confiarse a un sólo ministerio, salvo en los países donde existe ya un "superministerio" de mayor autoridad. Una estructura nueva de este tipo suele establecerse por períodos breves, y no prepara otras estructuras existentes, como el Ministerio del Trabajo. No es posible establecer una directiva general, sino sólo observar que hace falta un "paraguas" administrativo central que evite la duplicación de las actividades y facilite la complementariedad; además, de cara a favorecer una paz duradera, las técnicas y recursos derivados de los proyectos/programas deben dedicarse al desarrollo de la capacidad de las instituciones existentes. Otra sugerencia (OIT, octubre de 1997), es la de crear un grupo de trabajo sobre formación profesional y fomento del empleo, depen-

diente del Ministerio del Trabajo pero que incluya representantes de otros departamentos gubernamentales, ONG, empresarios, organizaciones de las Naciones Unidas, sindicatos y grupos comuni-tarios. Una vez se hayan terminado los programas de reinserción, este grupo de trabajo traspasaría sus funciones y actividades al Ministerio del Trabajo.

86. Al propio tiempo, la eficacia de la gestión y ejecución de los programas de reinserción y fomento de la paz depende de que se coordinen las actividades de los organismos internacionales participantes, y que éstos cooperen estrechamente con una organización "paraguas" nacional, como la mencionada anteriormente. Así pues, será menester que organizaciones como la OIT y otros organismos del sis-

tema de las Naciones Unidas, como el Departamento de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y el PNUD, colaboren entre sí; esto es importante también para el fomento de la eficiencia en el sistema de las Naciones Unidas.

2.4 Obstáculos a la ejecución de los programas

87. A continuación se indican algunos de los principales obstáculos que pueden menoscabar la capacidad de adaptación de estas directivas a las condiciones locales y a la ejecución de programas efectivos, en el contexto de orden general adoptado en todo el documento. Se exponen así, en forma resumida, algunos de los factores mencionados en diferentes partes del documento. Los obstáculos son los siguientes:

- **Entorno político**. Es posible que antes, durante y después del conflicto no exista una voluntad política suficiente para establecer un programa efectivo que satisfaga los requisitos expuestos en el presente documento, como por ejemplo la necesidad de adoptar un criterio inclusivo en relación a todos sus componentes. Esto puede seguir siendo un problema después del cese formal de las hostilidades ya que, como se ha observado, la inseguridad política y socioeconómica no desaparece con la firma del acuerdo de paz. Especialmente problemática sería la existencia de tensiones entre miembros tripartitas de la OIT, que constituyan la razón principal de la situación conflictiva. Esto haría muy difícil adoptar los criterios indicados en las directivas. Otro caso, más grave que el de la típica debilidad institucional, es el de la existencia dudosa del Estado mismo.
- **Debilidad institucional extrema**. La debilidad institucional es un obstáculo a la eficacia de los programas en todos los países afectados por conflictos. Sin embargo, en algunos casos este obstáculo podría ser especialmente grave, e impedir que se alcancen los objetivos más esenciales de fomento de la capacidad. Esta situación precisaría de una programación extremadamente flexible por parte de los agentes tanto nacionales como externos. En los casos en que exista la voluntad política y un entorno facilitador, pero donde la debilidad institucional sea muy acusada, quizás convendría recurrir en mayor medida a organizaciones externas o nacionales más localizadas para iniciar el programa. Pero el objetivo debe seguir siendo el fomento de la capacidad institucional para mantener el impulso de las políticas relativas al mercado del trabajo, la infraestructura de la formación, las iniciativas comerciales, etc.
- **Debilidad infraestructural extrema y fragmentación económica**. En los países cuyos servicios infraestructurales sean de muy bajo nivel y fragmentarios, y donde la economía en general sea débil y fragmentada, la información será especialmente difícil de recoger y podría ser muy problemático llegar hasta las comunidades beneficiarias con un programa genuinamente integrado. Esto requerirá también cierta flexibilidad, de modo que no se apliquen normas demasiado rígidas de la integridad y la complementariedad de los programas, más allá de lo que exija su uso pragmático.
- **Coordinación externa deficiente**. Este obstáculo ejercerá una presión particularmente fuerte sobre los débiles medios locales de coordinación y fomento de la capacidad, frustrando los objetivos de los programas que necesitan contar con un fuerte factor nacional y de "identificación" local. Es triste, pero realista, reconocer que a veces los diferentes agentes internacionales tienen sus propios programas y métodos. El mejor

modo de resolver este problema o de impedir que se plantee sería quizás instalar lo antes posible los mecanismos de coordinación.

- **Minas terrestres**. La inseguridad física, sobre todo la causada por las minas terrestres cuya ubicación no se conoce con precisión, ni siquiera entre quienes las han colocado, es un obstáculo permanente a la reinserción. Hay otras fuentes de inseguridad que pue den frus trar las ambi cio nes del programa, como por ejemplo un nivel persistente o en aumento de delincuencia, que de ordinario es un problema en las principales ciudades y en sus alrededores, así como en las conexiones de la infraestructura arterial.
- **Inestabilidad climática**. Las condiciones climáticas son difíciles de predecir y en algunas partes del mundo fenómenos como la pertinaz sequía pueden mermar los medios de subsistencia, especialmente en las zonas rurales, socavando la eficacia de los programas de reinserción.
- **Condiciones macroeconómicas inestables**. La elevada inflación, los bajos ingresos, la escasez de bienes de consumo y otras características de la inseguridad macroeconómica, pueden menoscabar la capacidad de ejecución de los programas de reinserción. Por ejemplo, los proyectos de generación de ingresos o de orientación profesionalen el sector de la artesanía rural no agrícola pue den fra ca sar si no hay mer ca dos para los productos, o si los costos de los insumos son demasiado altos, o si no hay bas tan tes incen ti vos para aumen tar las conexiones de mercado, debido a la grave escasez de productos.

3. DIRECTIVAS PARA LOS PROGRAMAS

3.1 Presentación general

88. En el presente capítulo se indican los principios fundamentales, problemas, obstáculos y oportunidades relativas a las necesidades de los países afectados por conflictos, para los diversos programas. Los programas son los siguientes: iniciativas en el mercado del trabajo, rehabilitación y expansión de la infraestructura, orientación profesional y "formación para la vida", y promoción de empresas. Esta serie de programas abarca la demanda y la oferta del mercado del trabajo, en el contexto de a búsqueda de una paz duradera. En el Cuadro 2 se indican los aspectos generales

Cuadro 2: Formación profesional y creación de empleos en los países afectados por conflictos

Focos del programa por sectores [La importancia de cada categoría de programa depende de la estructura de la economía]			
Sector rural		Sector urbano	
Empleo agrícola	Empleo no agrícola	Empleo formal	Empleo informal
Toda la población: tierra para los campesinos conjuntos de producción agrícola servicios de extensión suministro de créditos rehabilitación de los servicios de comercialización y poscosecha protección de los derechos de los trabajadores agrícolas (aplicación de los convenios básicos de la OIT)	Toda la población: orientación profesional para el autoempleo formación comercial suministro de créditos obras públicas de alto coeficiente de mano de obra (especialmente para promover los servicios de comercialización y poscosecha)	Toda la población: acuerdo social entre los empleadores y los sindicatos para la promoción del empleo formación profesional en el trabajo protección de la negociación colectiva y los derechos de los trabajadores obras públicas en relación con las devastaciones de la guerra servicios públicos y apoyo a la construcción de viviendas basada en la autoayuda reasignación de gastos públicos para promover el empleo en los sectores sociales (con un criterio de flexibilidad, por ejemplo, mediante las ONG, los sindicatos y las organizaciones de empleadores)	Toda la población: orientación profesional para el autoempleo mediante centros de formación comercial y de negocios suministro de créditos programas de aprendizaje servicios públicos y apoyo a la construcción de viviendas mediante la autoayuda reglamentación oficial e las normas del trabajo compra del gobierno a las pequeñas empresas

Empleo agrícola	Empleo no agrícola	Empleo formal	Empleo informal
Además de lo precedente, los siguientes grupos pueden necesitar otros apoyos:			
Combatientes desmovilizados: ayudas financieras al licenciamiento formación para la vida, con especial atención a la reconciliación; asesoramiento para casos traumáticos, incluido el ajuste a la reinserción	Combatientes desmovilizados: ayudas financieras al licenciamiento formación para la vida, con especial atención a la reconciliación; asesoramiento para casos traumáticos, incluido el ajuste a la reinserción	Combatientes desmovilizados: ayudas financieras al licenciamiento formación para la vida, con especial atención a la reconciliación; asesoramiento para casos traumáticos, incluido el ajuste a la reinserción para algunos casos, integración en la policía civil	Combatientes desmovilizados: ayudas financieras al licenciamiento formación para la vida, con especial atención a la reconciliación; asesoramiento para casos traumáticos, incluido el ajuste a la reinserción
Mujeres: promoción de grupos de autoayuda; legislación contra la discriminación, con atención especial a los derechos a la tierra	Mujeres: promoción de grupos de autoayuda; legislación contra la discriminación	Mujeres: promoción de grupos de autoayuda; legislación contra la discriminación	Mujeres: promoción de grupos de autoayuda; legislación contra la discriminación
Personas discapacitadas: asistencia médica adecuada formación profesional especial	Personas discapacitadas: asistencia médica adecuada formación profesional especial	Personas discapacitadas: asistencia médica adecuada formación profesional especial colocación profesional proactiva	Personas discapacitadas: asistencia médica adecuada formación profesional especial
Niños y jóvenes: escolarización universal (adaptada al ciclo de la agricultura) programas para la colocación de huérfanos orientación profesional y comercial para el autoempleo crédito y otros apoyos para el comercio	Niños y jóvenes: escolarización universal programas para la colocación de huérfanos orientación profesional y comercial para el autoempleo crédito y otros apoyos para el comercio	Niños y jóvenes: escolarización universal programas para la colocación de huérfanos orientación profesional y comercial para el autoempleo crédito y otros apoyos para el comercio	Niños y jóvenes: escolarización universal programas para la colocación de huérfanos orientación profesional y comercial para el autoempleo crédito y otros apoyos para el comercio
Todos los grupos rurales: Formación para la vida, con especial atención a las técnicas de reconciliación Asesoramiento para casos traumáticos Asesoramiento sobre drogas		**Todos los grupos rurales:** Formación para la vida, con especial atención a las técnicas de reconciliación Asesoramiento para casos traumáticos Asesoramiento sobre drogas	

de los programas de formación profesional y fomento del empleo para países afectados por conflictos, entendiéndose que no es posible aplicar programas específicos a determinados países sin proceder antes a un análisis detenido de las causas y la dinámica del conflicto, y sus diversos efectos.

89. Del cuadro precedente se desprenden varios principios y características fundamentales, que se destacan en las directivas preparadas para los diversos programas. Con objeto de facilitar el empleo de las directivas, a continuación resumimos brevemente los principios fundamentales:

90. El principio de la inclusividad se aplica a todos los programas y se considera de alta prioridad. La inclusividad social es una consideración destacada en el diseño de las políticas y reglamentaciones del mercado del trabajo, a la que debe darse mayor importancia que a los conceptos abstractos de la eficiencia. El principio de la inclusividad puede aplicarse a los programas de formación, en forma de la necesaria aproximación de estas actividades a los alumnos y las comunidades, y la participación de éstas en la identificación de los beneficiarios y la determinación de sus necesidades. El principio de la inclusividad tiene precedencia sobre las exigencias de un apoyo específico para categorías particulares de la población afectada por el conflicto; de no ser así, los programas de apoyo a esos países podrían provocar divisiones. Una vez adoptado el principio de la inclusividad, es importante asegurarse de que los programas prevén adecuadamente las necesidades de mujeres, niños, personas discapacitadas y excombatientes.

91. Nunca se insistirá bastante en la importancia de un acopio inicial y continuo de la información. En todos los sectores de ejecución de programas específicos, es probable que el conflicto haya empeorado las deficiencias de las bases de datos existentes. Los programas tienen que proporcionar la información urgentemente necesitada para garantizar que su ejecución sea pertinente y eficaz en función de los costos. Cada programa debe prever desde un comienzo medidas de fomento de la recogida de datos y análisis a largo plazo de la información institucionalizada.

92. La experiencia de todos los países afectados por conflictos, sin excepción, se caracteriza por la debilidad institucional que afecta a los programas de reinserción, reconstrucción y reconciliación. Esto conlleva dos consecuencias principales: la primera, que es importante dedicar recursos a la promoción de la capacidad institucional, y ello desde las primeras fases del programa; ejemplo concreto es la eficaz constitución de agencias locales de desarrollo económico (ALDE) en América Central y Camboya. En segundo lugar, la debilidad institucional da la oportunidad de establecer asociaciones efectivas de una amplia variedad de organizaciones, como órganos gubernamentales y semigubernamentales, grupos religiosos, ONG, asociaciones del sector privado, asociaciones de empleados y sindicatos y grupos comunitarios locales. Las experiencias han sido positivas y hacen pensar que estas relaciones institucionales son tan importantes como las instituciones individuales, o quizás incluso más. Las consecuencias del conflicto no sólo entrañan problemas sino que además ofrecen la oportunidad de evitar o modificar la tendencia a la respuesta institucional unidimensional a los problemas.

93. La mayoría de los países afectados por conflictos adolecen de enormes necesidades de formación. Es preciso mejorar y ampliar los sistemas de formación para satisfacer las necesidades de las pequeñas empresas y las microempresas, la gestión y administración de negocios y la orientación profesional. Esto tendrá consecuencias presupuestarias, si se quiere responder con eficacia y rapidez al desafío de la formación. Es necesario establecer una colaboración imaginativa entre los órganos de financiación y las agencias de ejecución, tanto públicas como privadas.

3.2 El mercado del trabajo

Principios y prioridades

94. El mercado del trabajo desempeña un papel fundamental en la transición a la paz, porque comprende a la mayoría de la población adulta. Los mercados del trabajo se prestan a múltiples clasificaciones, en una gama que va de los mercados inclusivos a los exclusivos. Los mercados de trabajo exclusivos tratan a la gente como meros productos, y contribuyen poco a la cohesión social. El objetivo de los mercados inclusivos es aportar la máxima contribución posible a la atenuación de los efectos del conflicto, y facilitar la transición a la paz. Para ello es necesario estructurar un mercado que funcione eficazmente y tenga en cuenta, al mismo tiempo, los valores sociales. En un país afectado por un conflicto el mercado del trabajo debe conseguir el máximo de reinserción e inclusión social, y no limitarse a la absorción de la mano de obra.

95. Para potenciar al máximo la contribución del mercado del trabajo a la edificación de la paz y la solución de los conflictos hacen falta políticas y mecanismos que aborden tres factores: la demanda de mano de obra, la oferta de mano de obra y la información que conecta la demanda con la oferta. En primer lugar, ello supone que las políticas del mercado del trabajo han de ser inseparables de los esfuerzos de promoción del sector privado, incluidas las oportunidades de negocios (formales e informales, pequeña empresa y microempresas). En segundo lugar, hay que prever políticas destinadas a superar los obstáculos a la oferta de mano de obra: mejora de las condiciones de trabajo, estabilización de la economía, promoción de la libertad de circulación en el país y mejora del nivel técnico de la fuerza laboral. En tercer lugar, es necesario mejorar la base de datos del mercado del trabajo, para facilitar información sobre la estructura y las tendencias de la demanda de mano de obra y las oportunidades de negocios (que en los países que salen de un conflicto tienden a concentrarse en los sectores de la construcción, el transporte, las comunicaciones, el mantenimiento y la seguridad) con destino a los planes de formación y fomento de la capacidad de la mano de obra. Los bancos de datos pueden promover el intercambio de información entre los diferentes agentes en esta esfera.

96. Como se ha indicado en el segundo capítulo, la administración del mercado del trabajo se debilita durante el conflicto. Para remediar esta situación hay que resolver dos problemas. En primer lugar, para desempeñar una función socialmente terapéutica en un país afectado por un conflicto, el mercado del trabajo debe promover el tratamiento equitativo de los trabajadores; de lo contrario, aumentarán la desconfianza y el resentimiento que originaron el conflicto. En segundo lugar, hay que evitar una reglamentación excesiva que disminuya los incentivos para contratar mano de obra y para emprender negocios en pequeña escala. Los programadores, y los que deciden las políticas, tienen que proponerse como objetivo la conversión de un mercado del trabajo con controles ineficaces en otro que proteja efectivamente y facilite las actividades de los trabajadores y los empleadores, grandes o pequeños, formales o informales.

97. En los países afectados por conflictos es probable que los mercados del trabajo se caractericen por un recurso mayor de lo normal a las actividades lucrativas del sector informal, en forma de empleos en empresas pequeñas o microempresas, o de autoempleo en el sector informal. Esto agrava el problema de la información para los programadores, y significa que debe atribuirse prioridad especial a las medidas destinadas a facilitar una vigorosa expansión y fortalecimiento de este sector en condiciones que se aproximen a los requisitos de las normas internacionales del tra-

bajo, aunque no los cumplan exactamente. La vigilancia será difícil, pero aquí también el éxito de un programa (los componentes de promoción del sector informal) se verá facilitado por una estrategia basada en la asociación, y la participación local en la ejecución y el diseño. De este modo es más probable que se cumplan las normas internacionales del trabajo, y se creen mecanismos eficaces de representación para los que participan en empresas del sector informal.

Desafíos y obstáculos

98. Con objeto de normalizar los mercados del trabajo en los países que salen de un conflicto, los donantes, gobiernos y grupos de la sociedad civil tienen que debatir las prioridades macroeconómicas destinadas a fomentar el empleo. El problema consiste en identificar sectores con potencial de crecimiento, y centrar en ellos las medidas que se adopten. Existen obstáculos típicos que merman la capacidad de hacer frente a este desafío. En algunos de estos países, pero no en todos, el crecimiento económico es lento y la demanda de mano de obra poco vigorosa. Incluso en los casos en que el crecimiento económico de posguerra es relativamente rápido, la recuperación puede concentrarse en subsectores de escasa sostenibilidad. Una elevada proporción de las oportunidades de empleo se darán en el sector informal. Es importante distinguir entre las actividades del sector informal que son consecuencia de una interrupción temporal del sector formal, y las que se mantendrán a largo plazo.

99. En los países afectados por conflictos, la información sobre el mercado del trabajo es escasa y de baja calidad. El conflicto tiende a empeorar el problema por causa de la destrucción de las empresas, la dedicación de los funcionarios públicos a actividades relacionadas con el conflicto, la desorganización de la infraestructura social y productiva y el desplazamiento de las personas de sus viviendas habituales y sus medios de vida normales.

100. La coordinación entre los ministerios y organismos públicos tiende a ser ineficaz, lo que redunda en perjuicio de la administración del mercado del trabajo. Los servicios de empleo, la vigilancia de las condiciones del trabajo y los mecanismos de asistencia social suelen colapsarse bajo el peso del conflicto. Así pues, el gobierno de la posguerra hereda una fuerza laboral socialmente fragmentada, y pocos recursos para promover la reinserción social por medio del mercado del trabajo.

Información, instituciones y redes del mercado del trabajo

101. Si se quiere que el mercado del trabajo contribuya a la reinserción de las personas afectadas por conflictos, es urgentemente necesario mejorar las actividades de acopio y gestión de la información. La información sobre el mercado del trabajo es a la vez escasa y mal organizada, lo que obstaculiza su uso efectivo en las situaciones de conflicto. Hay que recoger información útil, compilarla efectivamente, y utilizarla para la promoción del empleo. El acopio de datos del mercado del trabajo se efectúa a dife ren tes nive les. En el nivel más general, los gobiernos deben mejorar la información sobre las amplias tendencias de la oferta y la demanda de mano de obra, para poner de manifiesto los cam bios rea les y potenciales en las oportunidades de empleo y las necesidades de capacidad técnica, en las zonas rurales o urbanas. Si se quiere que sea útil para los planificadores y los ejecutores, la información debe ser pertinente y fiable, recogersecontinuamente y ponerse a disposición de los sectores público y privado. En el Cuadro 3 se indican las medidas básicas para la creación de una base de datos sobre la fuerza laboral. Más allá de su utilidad obvia para la planificación de las políticas y proyectos del mer-

Cuadro 3: Creación de una base de datos del mercado del trabajo para los países afectados por conflictos

Fases en la construcción de la base de datos:
Identificar la experiencia, expectativas y problemas en materia de empleo de las personas vulnerables, excluidas y afectadas por el conflicto
Analizar las causas de esos problemas
Evaluar las opciones para hacer frente a dichos problemas
Diseñar programas y un marco de políticas de apoyo
Seleccionar proyectos prioritarios
Vigilar la ejecución
Evaluar proyectos y programas con miras a ajustar las intervenciones en el mercado del trabajo

Fuente: OIT: Labour market assessments for the reintegration of ex-combatants in war-affected Sub- Saharan African Countries (Ginebra, OIT, 1995).

cado del trabajo, esta información es esencial para el proceso de vigilancia y evaluación que contribuye a la mejora de los programas integrados en estos países (véase el diagrama al final del segundo capítulo).

102. En tiempo de paz, las bases de datos sobre la fuerza laboral comprenden una amplia variedad de información, que se destina a las políticas de ajuste a corto plazo y a la planificación a largo plazo de la mano de obra. En situaciones de posguerra, lo más necesario es adoptar políticas inmediatas para el mercado del trabajo. Si bien la información compilada debe formar parte de un proceso a largo plazo de constitución de una base de datos, la prioridad corresponde al programa de reinserción, y habitualmente habrá que recurrir a técnicas de evaluación rápida. La información debe destinarse no sólo a evaluar las necesidades de nuevas capacidades técnicas, sino también a determinar la distribución de las capacidades existentes, con miras a su utilización.

103. El acopio de información puede verse limitado por la escasez de personal capacitado, experimentado y motivado en las instituciones dedicadas a la administración del mercado del tra bajo, como son los ministerios del trabajo. Los responsables y los programadores deben empezar fomentando la capacidad de las instituciones principales, como requisito previo para la aplicación de una política enérgica en el mercado del trabajo. Para ello es necesario organizar la formación intensiva del personal de plantilla y los recién contratados, y mejorar las condiciones de trabajo para aumentar la motivación. Las instituciones y los métodos empleados para recoger los datos variarán antes, durante y después del conflicto. Por ejemplo, los datos reunidos por la Cruz Roja y la Media Luna Roja y el ACNUR en los campos de refugiados y otros puntos de tránsito durante un conflicto o inmediatamente después de la firma de un acuerdo formal de paz pueden referirse a los perfiles de la capacidad técnica requerida y a la experiencia laboral.

104. Además de mejorar las condiciones de trabajo y el nivel de conocimientos y dedicación de las diversas instituciones, es importante promover la coordinación entre los organismos del mercado del trabajo a fin de asegurar una compilación eficaz de la información. Para ello es necesario dividir el trabajo, intercambiar la información y determinar las prioridades comunes, por ejemplo, entre el ministerio de la planificación, el ministerio del trabajo y la oficina estadística central. A otro nivel, estos órganos del Estado podrán funcionar más eficazmente si establecen acuerdos de cooperación con universidades e institutos

de investigación, así como instituciones privadas como las ONG y las cooperativas. Esta red institucional más amplia posibilita la labor de búsqueda de oportunidades e identificación de obstáculos al empleo, así como la utilización mejor de los recursos. Ejemplo de esta cooperación es la encuesta realizada por el Centro de Estudios Africanos, en la Universidad Eduardo Mondlane, de Mozambique, sobre las expectativas y los problemas de los excombatientes al término de la guerra civil.

105. Los vínculos institucionales no han de limitarse a una corriente unilateral de información entre los investigadores o los empleadores y el gobierno, sino que pueden utilizarse interactivamente para intercambiar información entre los sectores, instituciones y regiones donde se aplicarán las políticas del mercado del trabajo. Los programadores del mercado del trabajo pueden utilizar las ONG y las organizaciones de la comunidad local para informar a las poblaciones de los planes de formación disponibles, y combinar estas redes institucionales con el empleo de los medios de comunicación.

106. Además de las políticas oficiales destinadas en general al mercado del trabajo, habitualmente habrá una urgente necesidad de programas especiales de promoción del empleo. En la mayoría de los países estos programas se centran en una serie de necesidades, como el desarrollo rural con empleos no agrícolas, el sector informal urbano con la promoción de microempresas, obras públicas de alto coeficiente de mano de obra e iniciativas locales de empleo y autoempleo. Cada uno de estos elementos tiene sus aspectos propios de planificación; por ejemplo, en los programas de desarrollo rural para la reinserción debe prestarse atención especial a los obstáculos institucionales, tecnológicos e infraestructurales. Estos obstáculos están interrelacionados: para organizar la formación con miras a la producción artesanal en pequeña escala es menester una mejora complementaria de la infraestructura a fin de facilitar el acceso a los insumos y las opciones de comercialización. En este contexto, la palabra clave es coordinación. Para que tenga éxito, un programa precisa de la participación local, y ha de formar parte de un marco normativo diseñado a nivel central.

107. Las asociaciones institucionales también necesitan servicios de apoyo para tener éxito. Entre estos servicios figuran la distribución de información, intercambios de mano de obra, medios de comunicación, comunidades locales y las ONG. Estas instituciones pueden facilitar formación a breve plazo para un número relativamente reducido de personas, en técnicas o conocimientos específicos. Al propio tiempo, deberían establecerse vinculaciones con programas más amplios del sector formal. Cada programa debe comprometerse explícitamente a garantizar que los intercambios de mano de obra, planes de colocación, servicios de búsqueda de empleos, etc., no incurren en discriminación por causa de sexo, raza, idioma o religión, o bien por razones de discapacidad.

Sistema KIS (Key informant system)

108. La información recogida sobre el mercado del trabajo ha de ser lo más completa posible, y su compilación y revisión deberían institucionalizarse. No obstante, es muy improbable que ello pueda conseguirse rápidamente en una situación de conflicto, o de inmediata posguerra. No es de esperar que todos los países afectados por conflictos, con sus muy diversas economías, puedan satisfacer los mismos requisitos en materia de acopio de datos. La calidad y la cantidad de datos dependerán de las circunstancias específicas de cada país y conflicto. Allí donde los datos sean escasos y la capacidad de acopio insuficiente, los responsables, los programadores y los donantes deben atribuir prioridad a la asignación de recursos de asistencia técnica al fomento de la capacidad institucional y

personal. La contribución de la OIT al suministro de esta asistencia sería fundamental.

109. En las situaciones de conflicto puede ser imposible, o poco práctico, llevar a cabo encuestas técnicamente satisfactorias, debido a la falta de personal, a problemas de seguridad o a limitaciones de tiempo. En lugar de las encuestas, el llamado Key informant system (KIS) ha demostrado ser eficaz para la evaluación rápida de los problemas del empleo. El sistema consiste en identificar a funcionarios responsables y bien informados de las instituciones sociales, y pedirles información sobre una serie de cuestiones. El sistema realiza las siguientes operaciones:

- encuestas de los establecimientos empleadores para evaluar la escasez de mano de obra y las necesidades de formación;
- investigación polivalente en las aldeas para preparar una base de datos con miras a la planificación local;
- encuestas rurales para vigilar los proyectos locales de empleo; y
- encuestas en las aldeas rurales y costeras (como las de Somalia) para crear trabajos productivos y mejorar el nivel de conocimientos técnicos.

110. Siempre que sea posible, habrá que abstenerse de emplear el sistema para ejercicios no recurrentes de acopio de información. Su utilización en el contexto de un programa más amplio de recogida de datos permitirá verificar la fiabilidad de los informantes compulsando fuentes diferentes. El sistema KIS podría resultar especialmente útil en los países afectados por conflictos, dada la escasez de información y la carga adicional que representa para el sector informal la absorción de la mano de obra.

Migración y mercados del trabajo

111. Los conflictos provocan desplazamientos de personas, a menudo muy importantes en proporción al tamaño de la población. Estas migraciones suelen juzgarse negativamente, pero sin embargo la movilidad de la mano de obra es importante para la reinserción y el ajuste a las condiciones resultantes del conflicto. En la inmediata posguerra la migración no se limita a los refugiados que regresan a sus lugares de origen. Con frecuencia los conflictos empeoran los desequilibrios regionales de desarrollo, y la destrucción de la infraestructura de transportes hace que las zonas alejadas sean menos accesibles. La rehabilitación de la infraestructura no es igualmente rápida en todas las regiones. Así pues, para muchos refugiados el regreso a sus lugares de origen puede ser poco práctico o inconveniente. Para facilitar la reinserción de las personas en los mercados del trabajo, deben reducirse los obstáculos a la movilidad en todo el país.

112. La migración de la mano de obra es una experiencia desestabilizadora y a menudo traumática, sobre todo cuando las familias se separan. Los trabajadores migrantes son especialmente vulnerables a los malos tratos, porque les es difícil recurrir a los mecanismos de apoyo de las comunidades locales. De ahí la importancia, en una situación desestabilizada e

incierta, de que existan medidas e instituciones destinadas a proteger los derechos de los trabajadores migrantes. De lo contrario, esos trabajadores podrían convertirse en un centro de atracción de tensiones sociales cada vez más fuertes.

3.3 Programas de obras públicas de alto coeficiente de mano de obra

Principios básicos

113. La rehabilitación y la ampliación de la infraestructura es un elemento fundamental de la mayoría de los programas de recuperación de la posguerra. Al igual que la rehabilitación, la mejora de la infraestructura es vital para la cohesión social, económica e incluso política de la sociedad. Estas mejoras contribuyen al desarrollo a largo plazo, y estimulan de inmediato la recuperación económica local. Las mejoras infraestructurales facilitan el acceso a los mercados, la divulgación de información y la reinserción física en el país. Asimismo, la infraestructura es crítica para garantizar una utilización ambientalmente racional de la tierra, y evitar las epidemias de hambre.

114. Una distribución infraestructural deficiente puede contribuir a los conflictos. En Sierra Leona, la falta de conexiones ferroviarias o por carretera con algunas regiones, junto con el deterioro del sistema educativo, contribuyeron a la propagación de la violencia procedente de Liberia. En Mozambique, la infraestructura colonial no facilitó la conexión de las diversas regiones, con lo que se perpetuaron las diferencias entre el norte, el centro y el sur del país. La separación física facilitó la adopción de políticas regionalistas. Este ejemplo hace ver que la rehabilitación de la infraestructura existente antes del conflicto quizás no baste para la integración social del país, y que habrá que construir nuevas redes de transportes y comunicaciones.

115. Las obras de infraestructura, tanto públicas como privadas, ofrecen un considerable potencial de generación de empleos, y la creación de puestos de trabajo es esencial para garantizar la perdurabilidad de los acuerdos de paz. La disponibilidad de medios de subsistencia, aunque sean provisionales, da a la gente un interés directo en la paz, y hace que las élites desafectas tengan menos posibilidades de dirigirse a grupos marginados o excluidos. Sin embargo, la intensidad de utilización de mano de obra en las obras infraestructurales es variable, y debe examinarse desde una fase inicial.

116. La función, diseño y gestión de los proyectos de infraestructura deben ocupar un puesto preferente en el programa de rehabilitaciónde la posguerra. En los países cuya infraestructura ha resultado gravemente dañada por el conflicto, o donde los efectos de infraestructura fueron un factor causante de éste, el debate sobre las obras de infraestructura debe formar parte de las negociaciones políticas y económicas que acompañan a los acuerdos formales de paz.

La inseguridad en la posguerra y terrestres

117. Con frecuencia las guerras civiles dan comienzo de una manera ambigua, y pocas veces terminan radicalmente. La inseguridad tiende a persistir después de la firma del acuerdo formal de paz. Esta inseguridad puede ser a la vez política y económica y caracterizarse por un alto nivel de delincuencia, que no siempre se distingue claramente de los factores políticos. De resultas de ello, el emplazamiento de las obras infraestructurales de alto coeficiente de empleo ha de seleccionarse cuidadosamente. Es posible que estos proyectos sean más necesarios en los lugares donde el conflicto haya sido más virulento, y en los que

persiste la inseguridad después del cese formal de las hostilidades. Una de las principales causas de la inseguridad es la existencia de un elevado número de minas terrestres -aunque no se conozca su cantidad exacta- dispersas por los campos y las instalaciones infraestructurales. En algunas zonas rurales la información es, en el mejor de los casos, vaga, mientras que en otras, como el Triángulo de Luwero en Uganda, las poblaciones locales tienen una idea más precisa de la ubicación de las minas terrestres. Cuando se planee la realización de obras infraestructurales, habrá que recurrir a los conocimientos locales. En los lugares donde las minas terrestres constituyan un problema importante, antes de ini ciar las obras de infraes truc tura habrá que limpiar el terreno. Es esencial una estrecha relación de trabajo entre las comunidades locales, los equipos infraestructurales y el personal encargado de la remoción de las minas.

118. Existen sinergias potenciales entre las obras públicas de alto coeficiente de empleo y la remoción de minas terrestres. Algunas operaciones de remoción de minas se llevan a cabo sin tener muy en cuenta la absorción de la mano de obra local o la creación de capacidades. Un ejemplo de lo contrario lo ofrece el Halo Trust y el Mines Advisory Group (MAG) que propugnan la formación de soldados desmovilizados en las técnicas de remoción de minas terrestres y artefactos de artillería sin explotar. Estas técnicas pueden servir posteriormente para fines no militares.

Utilización intensiva de mano de obra en los planes infraestructurales

119. Hay consenso en cuanto a que las obras de infraestructura en los países de bajos ingresos deben recurrir a tecnologías de utilización máxima de mano de obra. Sin embargo, ocurre con frecuencia que los gobiernos prefieren utilizar técnicas de utilización más intensiva de capital. Debe incitarse a los gobiernos y a otros agentes a

Recuadro 1: Grados de utilización de la mano de obra en Camboya

Des pués del acuerdo de paz firmado en 1991, en Camboya prevalecieron dos criterios en cuanto a las técnicas que debían aplicarse: el de la OIT, de una tecnología de base laboral, y el de los proyectos CARERE del PNUD, de alto coeficiente de mano de obra. Los pro yec tos de CARERE, basa dos en una uti li za ción más inten siva de la mano de obra, no tenían prácticamente nin gún insumo más que los obre ros y las herra mientas manua les. Aun que este pro ce di miento puede faci li tar una absor ción máxima de la mano de obra, y cum plir así, al pare cer, el obje tivo fun da men tal de la reha bi li ta ción de la posguerra, se han expresado dudas acerca de la calidad de las obras efectuadas. Los pro yec tos de la OIT se basa ban en el prin ci pio de que los pro yec tos infraes truc tu ra les, a la vez que absorbían mano de obra, debían estar orientados a otros objetivos, entre ellos la duración y la calidad de las obras. Partiendo de este criterio, se aplicó una tecnología de base laboral, que combinaba el trabajo individual con el equipo ligero, especialmente para algunas obras infraestructurales de carreteras y sistemas de regadío. La garantía de la calidad se considera especialmente importante, ya que no sólo hay que atender a las necesidades inme dia tas de la pos gue rra, sino tam bién empe zar a tener en cuenta las necesidades de desa rro llo a más largo plazo y dar al prin ci pio general de absorción de la mano de obra una credibilidad suficiente para que pueda ser adoptado más fácilmente por el gobierno nacional y los donantes internacionales, siempre que sea posible.

que consideren las ventajas de los métodos de utilización más intensiva de personal. La experiencia indica que los métodos de alto coeficiente de mano de obra pueden ser rentables y más económicos, teniendo en cuenta la escasez de recursos, en particular divisas. La experiencia indica también que los métodos de utilización intensiva de mano de obra no han de dar lugar forzosamente a una infraestructura más frágil y de menor calidad; véanse por ejemplo los casos de Camboya y Mozambique. Los que deciden las políticas tienen que mantener el equilibrio entre la absorción de la mano de obra y la calidad de la producción, con respecto a todas las tecnologías.

120. Es especialmente importante que los responsables de las políticas consideren los aspectos de mantenimiento de las tecnologías. Los costos de mantenimiento tienden a infraestimarse, especialmente en los países afectados por conflictos. La importancia de los costos de mantenimiento es tanto mayor en los países afectados por conflictos cuanto que es probable que escaseen los fondos dedicados a este objetivo, y que suceda lo propio con las tecnologías y el equipo necesarios para su realización.

121. Las obras infraestructurales de alto coeficiente de mano de obra pueden generar ingresos y una demanda efectiva en las regiones damnificadas de los países afectados por conflictos. Por ejemplo, en Camboya, los proyectos de reconstrucción de carreteras, reparación de sistemas de regadío y rehabilitación de los templos de Angkor, patrimonio de la humanidad, generaron más de 1,5 millones de días de trabajo. La demanda correspondiente de bienes de consumo e insumos de producción reactivó los mercados rurales. Las condiciones macroeconómicas son importantes para que las obras públicas de alto coeficiente de mano de obra puedan generar ingresos. Por ejemplo, en la inmediata posguerra los pagos en efectivo pueden verse fuertemente devaluados por la inflación y la escasez de mercancías. En estas circunstancias, quizás deba considerarse una combinación de pagos en efectivo y en especie.

Aspectos a largo plazo de la rehabilitación infraestructural

122. Una importante enseñanza de los programas de obras públicas en Camboya, Uganda y Mozambique es que los problemas de la regeneracióninfraestructural son ingentes, y persistirán mucho tiempo después de terminado el conflicto. Al propio tiempo, ello ofrece la oportunidad de poner en práctica un programa escalonado de socorros-rehabilitación-desarrollo. Los programas de reinserción deben basarse en el principio general de que las intervenciones han de incorporar, siempre que sea posible, un objetivo de desarrollo a largo plazo, tanto en las obras infraestructurales orientadas a fomentar el empleo como en la formación profesional. Para las primeras, esto conlleva dos consecuencias: en primer lugar, es necesario explorar los vínculos potenciales entre las obras de infraestructura y las perspectivas de empleo sostenible a largo plazo; las operaciones de mantenimiento pueden facilitar estos vínculos. En segundo lugar, es necesario formar a los contratistas locales y sus empleados en técnicas que puedan transferirse de la rehabilitación a corto plazo al mantenimiento a más largo plazo.

123. Las experiencias de los países indican los medios de incorporar objetivos a largo plazo en los proyectos inmediatos de posguerra. Dado que la mayoría de los primeros proyectos de la posguerra son de carácter urgente, a menudo se tiende a pasar por alto la participación local en favor de una utilización rápida y eficaz de expertos extranjeros. Una importante característica de los proyectos de la OIT en el noroeste de Camboya, por ejemplo, fue la formación de personal con miras a las futuras obras infraestructurales. Esta formación se llevó a cabo en los campamentos de refugiados situados a lo largo de la fron-

Recuadro 2: Asociaciones tecnológicas e institucionales en Mozambique

En Mozambique, las instituciones participantesen las obras de rehabilitacióninfraestructural, en especial la mejora de la red de carreteras rurales de acceso, han adoptado diversos criterios. El criterio de la OIT prevé el apoyo del gobierno central y la utilización de tecnología basada en la mano de obra. Otro criterio es el de la Administración de Desarrollo Exterior del Reino Unido (ODA, cuyo nombre se cambió en mayo de 1997 a Departamento para el Desarrollo Internacional, o DFID). Este modelo utilizaba técnicas análogas a las de la OIT, pero desde el punto de vista institucional dependía menos del gobierno central y colaboraba más estrechamente con los contratistas loca les. En ter cer lugar, la ONG danesa IBIS ha apli cado pro yec tos de mayor coeficiente de la mano de obra utilizando un mínimo de equipo de propiedad privada. El equipo de trac ción mecá nica uti li zado en los pro yec tos de cons truc ción de carreteras de IBIS ha consistido únicamente en un tractor y un remolque por brigada de trabajadores, compuesta aproximadamente de 200 obreros. En cambio, el sistema de la OIT preveía la contratación de mano de obra para el aclareo del bosque, la remoción de árboles, la excavación de zanjas laterales de desagüe y la rehabilitación de caminos para carros, así como la extrac ción de grava de fosas a lo largo de la carretera, que se transporta después con remolques tirados por tractores al lugar de construcción. La carga y la descarga se efectuaron manualmente, pero la construcción de peraltes y la nivelación se llevaron a cabo con máquinas niveladoras tiradas por tractores, y la compacción final se efectuó con rodillos vibratorios, tirados también por tractores. La mayoría de los donantes prefirieron el sistema de IBIS en Mozambique, ya que per mi tía una uti li za ción más inme diata de la mano de obra y se supo nía que era más efi caz que las tec no lo gías de la OIT desde el punto de vista de los cos tos. Los partidarios de los proyectos del IBIS reco no cen que este sis tema puede poner en entre dicho la calidad. Este es un ejem plo del dilema que se plan teará pro ba ble mente, no sólo en los países afectados por conflictos sino, con especial intensidad, en los países que dan preferencia a la creación de empleos en el contexto del proceso de edificación de la paz, pero donde esta preferencia no da lugar necesariamente a una menor sostenibilidad a largo plazo.

t

era tailandesa, antes de que se firmase el Acuerdo de París de 1991, y con ello se facilitó la inclusión de nacionales de Camboya en la ejecución de los proyectos posteriores. Este ejemplo pone de relieve la especificidad de cada situación. La formación será probablemente más útil allí donde exista una población de refugiados relativamente estable. En otras situaciones menos estables, por ejemplo en los campamentos de refugiados de Zaire (Congo) después del conflicto de Rwanda, esta visión de futuro es menos viable.

Asociaciones institucionales para obras públicas de alto coeficiente de mano de obra

124. No existe una "mejor práctica" para las asociaciones institucionales y las obras infraestructurales de alto coeficiente de mano de obra en los países afectados por conflictos. Ello debe determinarse invariablemente a nivel local. Los encargados del diseño y la ejecución de los programas de rehabilitación infraestructural deben empe-

zar fijando objetivos y metas claras para la operación de rehabilitación. Si la eficacia de costos a largo plazo y el fomento de la capacidad son tan importantes como la absorción de mano de obra, deberán introducirse modificaciones en la tecnología aplicada. Convendría confiar la ejecución a diversas instituciones, entre ellas órganos públicos centrales y provinciales, contratistas locales, asociaciones de soldadosdesmovilizados y otros grupos afectados por conflictos. Las comunidades locales han de poder intervenir en la determinación de las personas que deban emplearse en las obras de infraestructura, aunque sin excluir a los grupos vulnerables que tienden a ser víctimas de discriminación, como las mujeres. En el recuadro 2 se exponen tres criterios principales para el establecimiento de asociaciones en obras estructuralesdeposguerraenMozambique.

Necesidades de gestión

125. Los planes de obras públicas e infraestructurales de alto coeficiente de mano de obra son igualmente intensivos desde el punto de vista de la gestión, por cuanto requieren medios eficaces de supervisión de los empleados, elección de las empresas contratistas locales y garantía de la calidad del trabajo. La vigilancia técnica es necesaria para verificar que se apliquen efectivamente las tecnologías de alto coeficiente de mano de obra. La capacidad gerencial y administrativa es muy escasa en los países afectados por conflictos, sobre todo a nivel provincial y local. Esta escasez puede deberse al bajo nivel de desarrollo del país, a la migración o a las exigencias administrativas de los programas de reinserción. Es necesario asignar recursos para mejorar rápidamente las capacidades administrativas y de gestión. Aunque la rehabilitación infraestructural sea a corto plazo, la inversión en la mejora del nivel técnico en este sector tendrá repercusiones positivas para la sociedad. Estas técnicas se podrán aplicar a otros sectores de la economía, cuando se haya completado la rehabilitación de la infraestructura. A corto plazo quizás sea necesario recurrir a expertos extranjeros. Esta opción debe combinarse en todos los casos con planes de aprendizaje u otros tipos de formación para aumentar las reservas de expertos nacionales.

Infraestructura cohesiva e infraestructura divisiva

126. Los planes de empleo deben tener en cuenta los posibles efectos divisivos de la rehabilitación y la construcción de infraestructura productiva; como esta infraestructura genera directamente ingresos, puede parecer que estos programas favorecen a

determinados grupos en detrimento de otros. Por consiguiente, para respetar el principio de la inclusividad quizás debiera atribuirse prioridad inicial a la infraestructura social. Esto puede resultar difícil en la práctica, cuando las comunidades han sufrido graves daños en los sistemas de regadío y almacenamiento de poscosecha, y en los servicios de comercialización. Por lo menos, el diseño de los programas debería tener en cuenta las tensiones de la posguerra.

3.4 Orientación profesional y formación para la vida

Contexto y problemas

127. El conflicto interrumpe el desarrollo profesional de muchos asalariados y autoempleados, y desorganiza los mecanismos sociales típicos que permiten a la población formarse socialmente. De resultas de ello, es posible que en el período inmediato de la posguerra se produzca una crisis de conocimientos y educación.

128. El conflicto causa un cambio profundo en el contexto económico y social. Puede ocurrir que una industria que proporcione la mayor parte de los empleos a una comunidad quede destruida. La actividad agrícola puede quedar desorganizada indefinidamente por la colocación de minas terrestres. Es posible que las comunidades rurales se encuentren con una estructura demográfica diferente después del conflicto, debido a los fallecimientos y a la migración. Las familias que dan separadas, y puede suceder que su principal proveedor haya muerto. No es probable que la mayoría de los soldados adquieran conocimientos civiles en el servicio militar, por lo que a su ingreso en la sociedad civil están desorientados y mal capacitados.

129. Es necesario pues organizar una amplia variedad de actividades de formación en las zonas urbanas rurales. Al propio tiempo, los conflictos suelen declararse en países donde escasean gravemente los maestros e instructores, y causan daños en la infraestructura de formación. Es más, el propio conflicto puede contribuir a empeorar esta escasez o, cuando se prolonga mucho, hacer obsoletos los conocimientos del personal docente debido a que no se han actualizado durante la guerra. Además, en los países afectados por conflictos el equipo y las instalaciones docentes quedan anticuados, al no prestárseles la atención suficiente, o resultan directamente destruidos. Así pues, no solamente existe una necesidad masiva de formación, sino también una necesidad apremiante de reconstruir la infraestructura docente, física y técnica, elevar el nivel de conocimientos del personal, y aumentar las plantillas. En este contexto, habrá que recurrir a una amplia variedad de proveedores de servicios de formación.

Opciones de formación

130. Existen varias opciones para organizar programas de orientación profesional y práctica en los países afectados por conflictos. Cabe distinguir entre los programas destinados a grupos específicos, como los combatientes desmovilizados, las personas discapacitadas, las mujeres y los niños, y los destinados a la comunidad y a satisfacer necesidades concretas. Ambos tipos de programas son necesarios. Cuando se asignan fondos a la desmovilización, y es necesario retener algún tiempo a los excombatientes en campamentos, ello ofrece la oportunidad de estudiar las necesidades, acopiar información sobre las características y expectativas profesionales e incluso llevar a cabo algunas actividades de forma-

ción. Esto puede constituir la base del ulterior desarrollo de actividades de orientación profesionalrealizadas en colaboración con asociaciones de veteranos. Ejemplos de estas asociaciones que han participado en actividades conjuntas son la Junta de Asistencia a los Veteranos de Uganda (UVAB), en 1992, y la Asociación de Tropas Desmovilizadas de Mozambique (AMODEG), ambas patrocinadas por el gobierno.

131. Estos programas de orientación profesional deben tener en cuenta las necesidades concretas de las mujeres excombatientes. Asimismo, los programas deben prever cursos de formación para personas discapacitadas. Por lo general, la inclusión de grupos vulnerables en los programas generales es socialmente más rentable que la segregación de estos grupos en programas específicos. El criterio de inclusividad prevé la acogida de personas de diferentes procedencias, y la orientación profesional y la formación práctica facilitan el intercambio de experiencias y la reconciliación.

132. Un medio práctico de aplicar el criterio de inclusividad es organizar la formación en las comunidades, y no en centros alejados de los lugares donde deberán aplicarse los conocimientos adquiridos. Los centros de formación dan quizás sus mejores resultados cuando se crean en respuesta a la demanda de conocimientos especializados por parte del sector privado. En la mayoría de las actividades de formación las unidades docentes pueden ser móviles y llegar hasta los alumnos, para que éstos no se vean en la necesidad de mudarse de residencia si quieren aprovechar los conocimientos adquiridos.

133. La oferta de formación debe basarse en la demanda; ello permitirá evitar la exclusión de grupos no seleccionados. De este modo se puede reducir también la necesidad de organizar actividades de orientación profesional y formación práctica en grandes centros, que requieren equipos costosos. Para aplicar correctamente el criterio de la demanda es preciso recoger información sobre los perfiles, expectativas y necesidades de los beneficiarios, para lo que podría recurrirse en parte al KIS (véase el párrafo 92). También puede obtenerse información de las comunidades, de los empleadores públicos y privados y de las relaciones establecidas entre las organizaciones de formación y los proyectos locales de desarrollo.

134. Algunos programas eficaces de orientación profesional de la OIT en países afectados por conflictos se estructuraron en torno a un núcleo central consistente en: i) cursos de breve duración sobre las disciplinas profesionales que presentan mejores posibilidades de absorción de mano de obra; y ii) promoción de empresas en pequeña escala y actividades de autoempleo. Estos programas van precedidos de operaciones de acopio de datos, como por ejemplo los perfiles de los grupos afectados por conflictos, los instructores y los servicios de orientación profesional e información. A su vez, los programas establecen mecanismos de apoyo técnico y financiero (crédito, formación en gestión, juegos de instrumentos, servicios de seguimiento, etc.) para que las personas capacitadas puedan dedicarse a actividades de autoempleo. El aspecto multidimensional de estos programas ha contribuido a su éxito.

Asociaciones institucionales y formación de instructores

135. La naturaleza de los mercados locales de trabajo determinará la combinación adecuada de instituciones participantes en los programas de orientación profesional y formación práctica. Organismos nacionales tales como sindicatos, asociaciones de empleadores y ministerios habrán de intervenir en la identificación de las necesida-

des de formación y la evaluación de las opciones a este respecto. Un programa de formación es más flexible si en él interviene una amplia variedad de instituciones. Las ONG y las comunidades locales deben participar en la planificación del programa, la identificación de los alumnos y la contratación de los instructores. Los intentos de organizar un programa de formación uniforme y centralmente administrado en un país afectado por un conflicto suelen ser costosos e ineficaces. Es más práctico recurrir a diversas instituciones de formación, combinando sistemas públicos y privados. La eficiencia será mayor si se favorece la coordinación y el intercambio de información entre las diversas instituciones participantes, con un órgano principal o convocante en el que estén representadas estas instituciones.

136. La disparidad entre las necesidades de los beneficiarios y la disponibilidad de instructores puede reducirse mediante un plan eficaz de formación de instructores. Siempre que sea posible, deberá incluirse en el plan a personas que no sean instructores experimentados, pero dispongan de experiencia práctica en disciplinas concretas. Hay dos sistemas para llevar a la práctica este plan: fomentar planes tradicionales de aprendizaje, y prever la formación docente de los instructores. Ambos tendrán consecuencias presupuestarias, ya que hay que prever un costo de oportunidad del tiempo dedicado a la formación de aprendices en el lugar de trabajo, o de grupos de alumnos fuera del lugar de trabajo.

La inclusión de actividades de formación para la vida

137. Los conflictos se producen en lugares donde escasean los "conocimientos para la vida", o sea la capacidad personal de ajustarse a la sociedad y conciliar las tensiones. Esta disciplina consta, entre otras cosas, de lo siguiente: ajuste al lugar de trabajo y al mercado del trabajo, modo de utilizar los grupos de apoyo, alfabetización y cálculo aritmético elemental, y conocimiento de los peligros para la salud, como el SIDA. El tema unificador de la formación para la vida es la potenciación de la capacidad de las poblaciones para ajustarse al mundo que les rodea y controlarlo, y reconciliarse con los traumas causados por el conflicto.

> "La formación para la vida debe estar vinculada a los cursos ordinarios de enseñanza y formación, o incluida en los mismos. En este contexto, es importante atribuir a esta disciplina la misma importancia que a otras materias, con objeto de hacerla más relevante" (Lobner, 1997).

138. Las enseñanzas obtenidas en Sudáfrica, Uganda y otros países hacen pensar que hay muchos medios posibles de enseñar los conocimientos para la vida: escuelas, campamentos de desmovilización, centros de orientación profesional, intercambios laborales y grupos religiosos, entre otros menos evidentes. La satisfacción de las necesidades de orientación profesional y formación práctica puede incluir la formación para la vida. Al organizarse la formación de un grupo en técnicas agrícolas, carpintería, etc., pueden preverse clases paralelas integradas sobre el ajuste individual a la situación de posguerra, para hacer más eficaces las actividades de promoción del empleo y el autoempleo. Los países afectados por conflictos necesitan en particular actividades de formación destinadas a expulsar las intimidaciones sectarias y la discriminación de las comunidades sociales y los lugares de trabajo.

139. Un programa adecuado de formación para la vida ha de ser de carácter inclusivo, práctico y personal, sin planes de estudios formales destinados a estudiantes pasivos. Entre los métodos docentes pueden figurar representaciones teatrales improvisadas y otros sistemas menos ortodoxos. Este tipo de enseñanza se basa en la confianza y la sensibilidad de los instructo-

res, y puede funcionar mejor con instructores locales y personal docente de las ONG que con maestros profesionales. El éxito de los programas de formación para la vida dependerá también de una cuidadosa evaluación de las necesidades locales, que puede efectuarse mediante una encuesta de los dirigentes comunitarios. En de los programas de formación de este tipo deberán preverse cursos aparte para grupos específicos, por ejemplo, de información sanitaria para mujeres jóvenes y adultas.

140. La formación para la vida será especialmente eficaz si se aprovechan las experiencias de los alumnos. Por ejemplo, puede haber experiencias de organización colectiva durante un enfrentamiento político, que sean adaptables al tiempo de paz.

Las experiencias de los emigrantes repatriados, que han adquirido un cúmulo de conocimientos para la vida en el curso de su migración, podrían ser útiles también para esos cursos. Sin embargo, existe el peligro de que los organizadores de cursos de formación para la vida no tengan debidamente en cuenta el contexto en el que viven las poblaciones. El objetivo de este tipo de formación es capacitar a la gente para tomar decisiones informadas. En la práctica, las poblaciones pueden verse en circunstancias que limiten en grado sumo su capacidad de decidir.

3.5 Pequeñas empresas y microempresas y empresarios del sector privado

Principios y contexto

141. Los planificadores deben estudiar un marco general para el suministro de formación comercial que abarque toda la escala, desde las microempresas hasta las empresas de gran tamaño. La escala de operaciones condiciona a las necesidades de los empresarios, pero podría ser un error de planificaciónsegregar a los pequeños empresarios en un programa aparte. Esta segregación tendería a fortalecer la idea preconcebida de que las pequeñas empresas representan una última oportunidad de empleo, y no son viables ni productivas. En la práctica, la formación profesional en las pequeñas empresas deberá impartirse en módulos aparte, aunque ello no quiere decir que se les atribuya menos prioridad o servicios profesionales. Este criterio inclusivo puede aplicarse por conducto de los ministerios de comercio e industria, en un marco general de planificación del desarrollo de la empresa.

142. Hay pocos principios generales para el fomento de la actividad comercial en los países afectados por conflictos, por las diferencias en el nivel de desarrollo. No es útil indicar una "práctica mejor" para todos los países en lo tocante a la dedicación de recursos, políticas y programas a empresas grandes o pequeñas, al sector formal o informal o a empresas nuevas o viejas. Empresas de diferentes tipos y tamaños pueden desempeñar papeles complementarios reactivando la economía, creando empleos y reconstituyendo la infraestructura económica y social. Aunque un sector informal compuesto principalmente de empresas pequeñas represente la mayor proporción de la actividad económica, este sector quizás no sea, de por sí, el motor del crecimiento y puede ofrecer, evidentemente, una base fiscal limitada; además, es probable que dependa de la existencia y la buena salud de un sector formal más amplio. En otras palabras, existe una interacción entre las empresas pequeñas y grandes, y los sectores formal e informal: el diseño de los programas no ha de basarse en distinciones rígidas poco realistas. Los gobiernos deben adoptar una actitud de neutralidad entre los inversores nacionales y extranjeros.

143. Como la mayoría de los países afectados por conflictos son de bajos ingresos, el sector de las pequeñas empresas proporciona un importante volumen de empleos. Por ejemplo, la OIT ha calculado que las pequeñas empresas y las microempresas proporcionan en con junto empleos para un 60% aproximadamente de la fuerza laboral de Africa, cifra que debe compararse con el 20% del sector formal (gobierno, servicios públicos y empresas privadas grandes y medianas). En Camboya, país predominantemente rural, el número de pequeñas empresas y microempresas aumentó después de las reformas de 1990, y unas 32.500 empresas emplean a aproximadamente 70.300 personas en las zonas urbanas.

144. El potencial de las empresas formales y las pequeñas empresas y las microem-

presas de contribuir a la consolidación de la paz y la reactivación de la economía dependerá de diversos factores. Es especialmente importante que la promoción de estas empresas esté vinculada con la demanda de bienes y servicios. Los programas de promoción deben tener en cuenta las limitaciones infraestructurales, y tratar de integrarlos en las operaciones de rehabilitación de la infraestructura. Una fuente potencial de crecimiento de las pequeñas empresas es la subcontratación de los programas infraestructurales, especialmente si son de alto coeficiente de mano de obra.

145. Estas directivas, y los estudios monográficos en que se basan, ponen de relieve que los conflictos causan profundos cambios sociales y económicos. Uno de estos cambios es la aparición de empresarios durante el conflicto, por ejemplo para el abastecimiento de los militares. Los "empresarios de guerra" más avispados acumulan activos financieros y experiencia competitiva que pueden contribuir a la recuperación en tiempo de paz. Según cual sea la situación política, quizás fuera conveniente facilitar a esos empresarios la dedicación de su capital y sus conocimientos a la reconstrucción de la paz. Sin embargo, ya hemos indicado que esta cuestión, sumamente delicada, depende de las circunstancias políticas (véase el párrafo 40).

Fomento de técnicas comerciales y servicios de apoyo

146. En los países afectados por conflictos suelen escasear los conocimientos comerciales, de gestión, contabilidad, etc. Esto se aplica por igual a las empresas grandes del sector formal que a las empresas pequeñas de los dos sectores. De especial importancia para la formación comercial es la organización de actividades de formación para las pequeñas empresas, que les permitan sostenerse en el mercado e incluso ampliarse y conseguir economías de escala en un contexto frecuentemente caracterizado, entre otras cosas, por la inestabilidad macroeconómica, la falta de una infraestructura física y social, el limitado acceso a los servicios financieros y a otros insumos de mercado, la tensión constante y la falta de confianza. La enseñanza de las técnicas comerciales, en particular para las pequeñas empresas y las microempresas, puede contribuir a remediar algunas de las secuelas del conflicto, creando empleos, generando ingresos y reforzando el crecimiento económico, lo que a su vez creará otras oportunidades de negocios. La asociación de las empresas establecidas, de productores o de comerciantes, o la constitución de redes con estas empresas, podrían ser de utilidad a este respecto.

147. A nivel nacional es menester un marco general que garantice la uniformidad de las políticas y las normas en todas las regiones. Esto es especialmente importante para el crédito. Un programa macroeconómico que haga subir mucho los tipos de interés tiene que reconsiderarse, para determinar sus efectos sobre las empresas de distintos tamaños. Será inútil organizar actividades de formación para las pequeñas empresas si las condiciones macroeconómicas favorecen a los productores en gran escala.

148. Todos los negocios, y en particular las microempresas y las empresas de tamaño mediano, necesitan una serie de servicios de apoyo que les permitan aprovechar las oportunidades de mercado y funcionar con eficacia. Estos servicios ayudan a encontrar oportunidades comerciales, imparten conocimientos técnicos y de gestión, contribuyen a la preparación de planes comerciales viables y estratégicos, facilitan el acceso a servicios financieros, de extensión y de asesoramiento y proporcionan información sobre la comercialización y los servicios de formación de los empleados. Las asociaciones de empresas son un vehículo eficaz para el suministro de servicios de este tipo. Un sistema que ha

Recuadro 3: Las ALDE en Camboya

Después de 1992 se organizaron ALDE en nueve provincias de Camboya, con objeto de prestar servicios a las pequeñas empresas recién establecidas. Estas ALDE presentan dos características principales: en primer lugar, en vez de basarse en proyectos, las ALDE y la asociación de ONG nacionales que las coordinaban (ACLEDA) se crearon como organizaciones autónomas. Desde un principio se insistió en la sostenibilidad institucional de ACLEDA; esto quizás demoró la ejecución, pero facilitó la sostenibilidad. En segundo lugar, ACLEDA y sus ALDE se desarrollaron en coordinación con programas paralelos de orientación profesional y obras de rehabilitación infraestructural de alto coeficiente de mano de obra. Estos fueron los tres puntales de un programa integrado de generación de empleos. Los proyectos infraestructurales ampliaron el mercado y mejoraron las oportunidades comerciales; la orientación profesional elevó el nivel de los conocimientos técnicos, y ambas operaciones contribuyeron al crecimiento de la pequeña y mediana empresa (Hakemulder 1997).

tenido éxito es el consistente en organizar agencias locales de desarrollo económico (ALDE), por ejemplo en Camboya y América Central (véase el recuadro 3), que se encargan de prestar servicios de formación comercial, crédito, asesoramiento, etc., a las pequeñas empresas y las microempresas. Las ALDE pueden facilitar también el diálogo entre los agentes de la comunidad, para identificar oportunidades de negocios y planear pequeñas empresas y otras actividades comerciales conexas, llevarlas a la práctica y supervisarlas.

149. De ordinario los procedimientos de concesión de licencias y registro son complicados, no facilitan el funcionamiento de las pequeñas empresas, y pueden desalentar su creación. Su origen se encuentra, en parte, en la predilección oficial por las grandes empresas, que son más fáciles de vigilar e imponer. Un medio de mejorar las condiciones para las pequeñas empresas sería reconsiderar los reglamentos relativos al establecimiento de zonas, así como las reglamentaciones sanitarias y laborales. Aunque no deben preverse reglamentos preferentes para la pequeña empresa, muchas reglamentaciones vigentes son irrelevantes o inaplicables, incluso a las grandes empresas. Al propio tiempo, algunas medidas de desregulación podrían ser más favorables a las grandes empresas que a pequeñas. Lo que se quiere es proteger a los trabajadores en todos los establecimientos, manteniendo la neutralidad en cuanto a la escala de la empresa.

Enseñanzas para la promoción de las empresas

150. Hay que tener muy en cuenta que tanto las grandes como las pequeñas empresas prosperan en un entorno macroeconómico favorable. Si la macroeconomía está estancada, como consecuencia de la excesiva importancia atribuida a la estabilización, la promoción comercial y la formación profesional no surtirán efecto. Para evitar que esto ocurra, las empresas de todos los tamaños, y la mano de obra, deben disponer de un método institucionalizado de contribuir a la política macroeconómica.

151. En la sensible atmósfera política de un país afectado por un conflicto, puede

resultar ventajoso establecer instituciones de promoción comercial que sean muy independientes del gobierno. Cuando se restablece la confianza entre el sector público y el sector privado, el gobierno puede empezar a asumir un papel más importante, difundiendo información y vigilando las necesidades de formación comercial. El éxito de los planes de fomento de la pequeña empresa demuestran que es posible ayudar con bastante rapidez a muchas empresas, una vez se ha restablecido la confianza y el ánimo de cooperación. Así pues, las asociaciones locales de desarrollo económico pueden participar de modo destacado en el proceso de reconciliación que procede a la paz. En este contexto, las ALDE podrían desempeñar un papel equivalente o paralelo al de los consejos de distrito en Irlanda del Norte (véase el párrafo 46).

152. La falta de un acceso sostenido a la microfinanza es un obstáculo fundamental para las pequeñas empresas y las microempresas en los países afectados por un conflicto, o que salen de él. Se ha observado que muchas de las iniciativas de desarrollo institucional microfinanciero o financiero en esos países han sido extremadamente variadas y de resultados discutibles (Nagarajan, 1997). Entre los efectos del conflicto figura la erosión o destrucción de varias condiciones previas necesarias para una promoción adecuada de la microfinanza. La creación de instituciones y planes microfinancieros sostenibles que concedan créditos de este tipo en condiciones permisibles y convenientes a pequeños empresarios de países afectados por conflictos que hayan perdido sus activos de producción y, por consiguiente, carezcan de garantía, es esencial para la promoción de las empresas en pequeña escala. Los organismos donantes, las organizaciones de las Naciones Unidas y algunas organizaciones no gubernamentales han promovido programas de microfinanciación en varios países afectados por conflictos, con frecuencia sin ninguna coordinación entre ellos. Se han adoptado diversos procedimientos, desde servicios bancarios de aldea y grupos de solidaridad que administran fondos rotatorios y de garantía, hasta grandes planes crediticios en los que participan bancos del sector público. El alcance y la sostenibilidad de esos programas no siempre han sido satisfactorios. Si bien se han obtenido algunos éxitos en la reconstitución de instituciones microfinancieras y de otro tipo en países afectados por conflictos, de ordinario este proceso ha requerido más tiempo y esfuerzos de lo que habría necesitado en una sociedad estable y normal. La reforma del sector es vital para estabilizar la economía. Es necesario coordinar las actividades de los principales agentes en este sector, a fin de llegar a un consenso sobre los procedimientos que deben aplicarse. Hay que prever sucedáneos de las garantías, como los que pueden proporcionar los dirigentes de las aldeas y los grupos de apoyo; asimismo, deberán preverse directivas regulatorias para los intermediarios no bancarios. El fomento de la capacidad de las instituciones de fomento de los servicios microfi-

nancieros y de otro tipo, y de su personal, es crítico en las situaciones de conflicto.

153. Para organizar eficazmente un servicio de crédito es necesario investigar brevemente las necesidades y condiciones de las empresas. Hay que recoger datos sobre la naturaleza de los obstáculos creados por el conflicto en las pequeñas empresas, las tendencias económicas, las políticas vigentes y la evaluación de las oportunidades comerciales de los diversos sectores. Esta información permitirá a los responsables determinar el grado apropiado de participación en los planes generales de desarrollo financiero y comercial.

3.6 Seguridad y protección social

154. Es importante recordar que en el mismo período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo en el que se aprobó la Recomendación Nº71 de 1944, sobre el empleo (transición de la guerra a la paz), se aprobaron también las Resoluciones Nos. 67 y 69, relativas a la seguridad de los ingresos y a la atención médica, respectivamente. Estos instrumentos allanaron el camino hacia la seguridad y la protección social "modernas".

155. Un mecanismo adecuado de la seguridad social puede ser de importancia crucial para consolidar la transición de la guerra a la paz. De hecho, tres de las cuatro "garantías" proporcionadas mediante esos mecanismos parecen especialmente pertinentes para la situación de los países afectados por conflictos, a saber:

- la garantía del acceso a la atención médica;
- la garantía de los recursos básicos, y
- la garantía de un derecho efectivo a la integración social y la reinserción.

156. En muchas de las zonas afectadas por los conflictos, los mecanismos de la seguridad social existían ya antes del inicio de las hostilidades. Sin embargo, a menudo la situación creada por el conflicto incipiente obliga a proceder a una revisión a fondo de esos mecanismos, y ello por muchas razones, como por ejemplo:

- el cambio de condición de los beneficiarios potenciales, algunos de los cuales pueden haber estado asegurados pre via mente o haber sufrido una transformación radical de su situación laboral;
- la aparición de grupos vulnerables (refugiados, poblaciones desplazadas, personas discapacitadas, huérfanos, viudas, etc.) que no están incluidos en los mecanismos de la seguridad social;
- el hecho de que las instituciones dejan de funcionar normalmente, con sus consecuencias para las organizaciones de la seguridad social (pago de prestaciones; identificación de los pensionados; colapso de los servicios bancarios y postales, etc.);
- la desvalorización de las prestaciones (cambios en el valor de la moneda e inflación) y de los fondos de reserva acumulados;
- la posible creación de nuevas formas de propiedad y la falta de idoneidad resultante de los mecanismos de la protección social (privatización, incluidas las instalaciones médicas y los servicios sociales);
- el posible desmantelamiento de la red de servicios sociales por causa de insuficiencia de recursos financieros, destrucciones bélicas u otros motivos de orden más ideológico, y
- la falta de experiencia de las autoridades que han de hacer frente a necesidades sociales nuevas o más extendidas (pobreza extrema, desempleo masivo, daños en gran escala, desvalimiento social, dificultades de acceso a los servicios básicos, etc.).

157. La paz social y la justicia social son conceptos paralelos. El segundo requiere además que los poderes públicos hagan todo lo posible para que, en las situaciones de posguerra, las poblaciones gocen de acceso fácil y equitativo a los mecanismos, con objeto de garantizar que la satisfacción de las necesidades básicas no se limite a un solo grupo, o a unos pocos, cosa que introduciría un sentimiento de discriminación social en una situación ya de por sí sumamente difícil.

158. La seguridad social en la situación de posguerra puede contribuir a evitar este error con las siguientes medidas, entre otras:

- examen detallado de los mecanismos de protección social existentes en una situación de transición, como las capacidades funcionales, plantillas, localización, personal de contraparte, medios financieros, etc.;
- inventario de los mecanismos jurídicos existentes que dan acceso a la protección social a los necesitados (en particular los seguros sociales, la asistencia social y la atención médica);
- evaluación cuantitativa y cualitativa de los medios requeridos para que la población pueda satisfacer las necesidades básicas identificadas, y diseño de los correspondientes mecanismos para garantizar dicha satisfacción;
- creación o rehabilitación de un alto consejo de protección social o comité de coordinación, compuesto de constituyentes tripartitasyrepresentantes de las principales ONG nacionales interesadas, a fin de asegurar la coherencia de las intervenciones a nivel global y descentralizado;
- campaña de sensibilización de las autoridades locales, para inducirles a establecer los adecuados mecanismos de asistencia social y, posiblemente, de seguros sociales, con miras a satisfacer las necesidades más urgentes de la población, y apoyo al diseño y ejecución de esos mecanismos;

- campaña de sensibilización de los trabajadores y los empleadores, para inducirles a restablecer el esquema clá sico de los segu ros socia les, incluida la recaudación de contribuciones y las medidas encaminadas a revigorizar los correspondientes mecanismos;
- examen detenido de las condiciones de acceso a las instalaciones médicas subsistentes; presupuestaciónsocial lo más precisa posible, basada en las necesidades identificadas y en los recursos financieros disponibles o potenciales (incluidos los impuestos de nueva creación, adicionales a las contribuciones);
- vigilancia específica del sistema, incluidos los servicios de asistencia social y atención médica, con la participación directa de todos los agentes competentes en el contexto descentralizado; y
- preparación de planes de mediano plazo para el desarrollo gradual de un sistema integrado de protección social en un entorno pacífico.

PUEDE ADOPTAR LA OIT

159. El lector que desee conocer directivas más pormenorizadas sobre las medidas que puede adoptar la OIT en una situación de conflicto, debe consultar el *Proyecto de Declaración sobre la política de la OIT en los países afectados por conflictos*, adoptada en noviembre de 1997 por un seminario interregional de la OIT sobre la reinserción en los países afectados por conflictos, que se reproduce en la sec ción 4.2 infra. La Declaración puede complementarse con la lectura del documento *Un marco para la política y la acción de la OIT en los países afectados por conflictos* (OIT, septiembre de 1997).

4.1 Principios generales

160. La incertidumbre y la impresividad son carac te rís ti cas pro pias de las situaciones de conflicto. El principio rector de la participación de los organismos especializados de las Naciones Unidas y otros organismos y órganos internacionales en los países afectados por conflictos debería ser la respuesta flexible a los casos de urgencia y las peticiones de asistencia, y la movilización de los programas y la financiación (CAD 1997, pág. 22).

161. El elevado número de países afectados por conflictos, algunos de los cuales son miembros de la OIT, supone un problema para la Organización, que tiene un largo historial de participación en las operaciones de reconstrucción, solución de conflictos y edificación de la paz. A diferencia de otras organizaciones especializadas de las Naciones Unidas o instituciones multilaterales, el mandato de la OIT combina una misión económica, una misión social y un compromiso explícito hacia la solución de conflictos. Las intervenciones de la OIT para conciliar pacíficamente las tensiones entre el capital y el trabajo puede considerarse un caso especial de solución de conflictos.

162. En una situación de conflicto, una de las misiones de la OIT consiste en recurrir a su relación histórica con sus miembros tripartitas –gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores– a fin de "movilizar el diálogo social que es indispensable para la reconciliación" (OIT: *Un marco para la política y la acción de la OIT en las situaciones de conflicto,* 1997). Asimismo, la Organización puede proporcionar asistencia técnica para la asimilación de las poblaciones afectadas por conflictos, mediante una serie de pro gra mas de for ma ción pro fe sio nal y fomento del empleo. Además, el papel histórico y la experiencia de la OIT la equipan suficientemente para prestar asistencia a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y a las organizaciones de trabajadores, con objeto de que puedan participaren las negociaciones de paz y en los procesos y programas de reinserción y reconstrucción, y para que se tengan en cuenta las cuestiones laborales en esas actividades.

163. El compromiso de la OIT hacia la edificación de la paz, la reinserción y la reconstrucción está recogido en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia de 1944, y también en la Recomendación

Nº 71 de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 1944, referente a la organización del empleo en el período de transición de la guerra a la paz. En esa Recomendación, se destaca, entre otras cosas, que:

> "El carácter y la magnitud de los ajustes que habrán de efectuarse durante el período de transición de la guerra a la paz harán necesaria la adopción de medidas especiales a fin de facilitar la reintegración al trabajo de miembros desmovilizados de las fuerzas armadas, trabajadores desempleados de las industrias de guerra y todas las personas cuyos empleos habituales se hayan visto interrumpidos de resultas de la guerra..." (pág. 1).

Esta tarea de transición sigue siendo válida hoy, aunque habría que revisar la Recomendación Nº 71 en función de las nuevas circunstancias y las características propias de la guerra moderna.

164. Si quiere desempeñar un papel útil en las situaciones de conflicto, la OIT debe adoptar claramente objetivos y principios básicos de acción en esta esfera. Las organizaciones internacionales tienen el deber de indicar con claridad y transparencia sus objetivos y programas en las situaciones de conflicto. Con esta finalidad la OIT, al igual que las otras organizaciones, necesita una declaración normativa específica sobre la cuestión, como la formulada en su Seminario Interregional de noviembre de 1997. Todos los interlocutores sociales, y otros agentes de en los países afectados por conflictos, tienen el deber de promover la reconciliación hasta alcanzar una paz duradera. Los interlocutores sociales y otras instituciones de la sociedad civil (por ejemplo las ONG) que deseen contribuir de un modo efectivo a las operaciones de reinserción y de otro tipo, necesitarán medidas de fomento de la capacidad, información pertinente y orientación basada, por ejemplo, en las ideas derivadas de la experiencia de muchos países afectados por conflictos.

165. En cada país, el éxito del diseño, la planificación y la ejecución de programas de formación profesional y empleo depende de que se comprendan los orígenes y la dinámica del conflicto y la reconciliación, y el papel que han de desempeñar los interlocutores sociales en esa dinámica. Como se indica en un informe de la OIT sobre Mozambique, la planificación debe basarse en "un análisis del conflicto y de sus secuelas, en el que se consideren los procesos de cambio político, social e institucional..." (Baden 1997, pág. 81).

166. Como se señalaba en los anteriores capítulos, ciertos aspectos del diseño y la ejecución de los programas son comunes a todos los países afectados por conflictos (independientemente de su nivel de desarrollo) y la OIT y los demás agentes que intervengan los deben tener siempre presentes. En primer lugar, los programas han de ser inclusivos, para no agravar viejas tensiones ni crear otras nuevas. En segundo lugar, deben tener en cuenta los elementos del conflicto relacionados con la igualdad de los sexos, sobre la base de experiencias concretas (y diversas) de mujeres y hombres durante el conflicto, y no de una conceptualización abstracta del sexo y las "funciones del hombre y de la mujer". Es importante tener en cuenta los sufrimientos de las mujeres en las situaciones de conflicto, sin considerarlas tampoco víctimas pasivas, cosa que tendería a excluirlas de los planes principales de formación y empleo. Además, hay que considerar los cambios positivos que se produzcan en el papel de la mujer, en el contexto del conflicto armado.

167. Muchos jóvenes y adultos discapacitados pueden participar en los programas generales de reconstrucción y reinserción, después de haberse rehabilitado desde el punto de vista médico y disponer de instrumentos ortopédicos (muletas, sillas de ruedas, etc.). No existe ninguna razón funcional que justifique una segregación económica o social de estas personas. No obstante, hay que identificar y atender las necesidades particulares de los discapacita-

dos (transporte, vivienda, terapia ocupacional, etc.).Para resolver los conflictos es esencial abordar los problemas de los grupos especiales en consulta con sus representantes, con un criterio de inclusividad; entre esos grupos figuran las personas discapacitadas.

168. En el tercer capítulo se indican las directivas de programas que se aplican por igual a la OIT y a los demás agentes –nacionales e internacionales– que participan en el proceso de reinserción. A continuación figuran las directivas que corresponden exclusivamente a las operaciones de la OIT, dado el papel institucional único de la Organización.

169. Para garantizar la eficacia de las operaciones de la OIT y de otras organizaciones es esencial la coordinación con otros agentes en el país o en el exterior. La coordinación con los gobiernos requiere un nacional y un marco para el proceso de reinserción. La OIT sólo podrá ejecutar programas eficaces en los países afectados por conflictos si alcanza un nivel máximo de coordinación y cooperación con otros organismos internacionales, en particular del sistema de las Naciones Unidas.

Momentos en que deben producirse las intervenciones de la OIT

170. La OIT puede proceder al diseño y planificación de los proyectos antes de que los conflictos hayan cesado por completo, sobre la base de las necesidades identificadas, la experiencia de la Organización en otros países y la información proporcionada por los interlocutores sociales. A reserva de las cuestiones relativas a la seguridad personal y de que exista un entorno político favorable, las actividades de la OIT en los países afectados por conflictos deberán abarcar todas las fases de la situación conflictiva, y no limitarse, conceptual o prácticamente, a las situaciones de posguerra. Una intervención temprana de la OIT en los países puede contribuir a establecer una conexión entre las actividades de "socorro" y las de "desarrollo".

171. No obstante, la OIT debe ser consciente de los posibles peligros de la ejecución de programas durante el conflicto. Es fundamental que la Organización mantenga una actitud neutral respecto de los grupos e intereses en conflicto. Ha habido demasiados casos de organizaciones internacionales que participan en programas de apoyo con buenas intenciones, "pensando en el pueblo", pero son manipuladas por una facción o grupo del conflicto y su neutralidad queda en entredicho. Cuando la OIT intervenga en un conflicto, es importante preservar el mecanismo institucional de consulta tripartita, diseño de los programas, realización de investigaciones y análisis, etc., que contribuirá a reducir al mínimo el riesgo de que se adopte por inadvertencia una actitud parcial durante el conflicto.

172. En el curso del proceso de paz, la función crítica del fomento del empleo y la regulación del mercado de trabajo podrá incluirse en el programa de las negociaciones. Lo antes posible en este proceso, la OIT favorecerá la inclusión de las disposiciones pertinentes de las normas internacionales del trabajo, como las relativas a los derechos de los trabajadores, la observancia de la igualdad y la protección social en los programas de reinserción. Ejemplos de estas normas internacionales del trabajo son las referentes a la antidiscriminación (Convenio Nº 111), la protección de las poblaciones indígenas (Convenio Nº 169), la prohibición de los trabajos forzados (Convenios Nos. 29 y 105), la libertad de asociación (Convenio Nº 87), el salario mínimo (Convenio Nº 138) y el derecho a organizarse colectivamente (Convenio Nº 98). Con esta finalidad, la OIT podrá organizar un equipo de coordinación y "respuesta rápida" para facilitar su interven-

ción puntual antes, durante y después de las negociaciones de paz.

Formación para grupos determinados

173. La formación está integrada en todos los sectores de la acción de la OIT. Como se está haciendo ya, la OIT podría contribuir a la capacidad de los diversos servicios de formación y promover una formación flexible pero eficaz de carácter técnico para diversos grupos vulnerables en las situaciones de conflicto. Asimismo, la Organización podría ayudar a las instituciones competentes –especialmente las relacionadas con el trabajo, como los interlocutores sociales, las ONG y otros organismos nacionales y de base comunitaria– a incluir actividades de formación para grupos determinados en el marco de sus actividades de promoción del empleo y los ingresos. La OIT podría ayudar a estas instituciones a recoger información sobre el mercado del trabajo que les permita identificar las necesidades incipientes de capacidadesprofesionales y las oportunidades de empleo, que habrán de considerar en sus actividades de formación profesional. La asistencia de la OIT podría comprender también el acopio de datos sobre la fuerza laboral, como los perfiles profesionales de los trabajadores antes y después del conflicto.

174. En los programas de formación y promoción del empleo de la OIT hay que procurar por todos los medios aprovechar las técnicas y recursos locales. Cuanto mayor sea la aportación local, en personal y materiales, más probable será que los programas puedan sostenerse a largo plazo. El empleo de recursos locales requiere una adaptación imaginativa de las técnicas, conocimientos y materiales indígenas.

Programas de obras públicas de alto coeficiente de mano de obra

175. La OIT debería promover las tecnologías basadas en la mano de obra en los programas infraestructurales, recalcando la necesidad de mantener un equilibrio entre la absorción de la mano de obra y la calidad de los trabajos de reconstrucción. En los últimos años se han logrado considerables progresos en el diseño de tecnologías que absorben mano de obra (Stock y de Veer, 1996). No obstante, subsisten prejuicios contra estas técnicas, por creer que son ineficaces o generan productos de baja calidad. Incluso antes de que termine oficialmente el conflicto, la OIT puede intervenir útilmente informando a los gobiernos y a los donantes de las ventajas de los sistemas basados en la mano de obra para los trabajos infraestructurales.

Desarrollo de la pequeña empresa y la microempresa

176. Además de las amplias directivas sobre la pequeña empresa y la microempresa que figuran en el tercer capítulo, cabe señalar que la OIT (en el contexto de su cooperación con otras organizaciones internacionales) puede insistir en que los programas de ajuste estructural (a menudo aplicados por países que salen de conflictos, entre otros) están concebidos para crear un entorno favorable al desarrollo de la pequeña empresa y la microempresa. Estos programas prevén políticas macroeconómicas que pueden influir profundamente en las pequeñas empresas, y sin embargo pocas veces se investigan sus consecuencias probables. La regulación de los tipos de interés debería suscitar especial preocupación, porque las pequeñas empresas, a diferencia de las grandes, obtienen la mayoría de sus capitales en mercados financieros del país. Anteriores investigaciones de la OIT han reunido una gran

abundancia de datos sobre la relación entre las pequeñas empresas y las condiciones macroeconómicas, que pueden ser de utilidad para los que deciden las políticas.

177. La OIT debería intensificar las actividades de formación sobre la pequeña empresa y la microempresa, y sobre la identificación de oportunidades comerciales, para los países que salen de los conflictos armados. La Organización podría aportar una importante contribución educativa desmintiendo la falsa idea de que las pequeñas empresas y las microempresas han de ser de bajo nivel de salarios y tecnología, y producir artículos de poca calidad para el extremo inferior del mercado nacional. Informar a los gobiernos y a los donantes del potencial dinámico de las pequeñas empresas, con inclusión de los mercados competitivos internacionales, debería ser una prioridad de la OIT.

Vigilancia del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo pertinentes

178. De conformidad con su mandato, la OIT debería vigilar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo en los programas de alerta temprana, reinserción, reconstrucción y edificación de la paz, o sea, en todas las situaciones de conflicto en general.

179. La Declaración sobre la política de la OIT para los países afectados por conflictos, que se reproduce a continuación, facilitará al lector información complementaria sobre las acciones potenciales de la OIT basadas, por ejemplo, en sus ventajas comparativas, su experiencia, sus normas y su estructura tripartita.

4.2 Proyecto de declaración sobre la política de la OIT en los países afectados por conflictos

180. El **Seminario interregional de la OIT sobre la reinserción de grupos afectados por conflictos** mediante la formación profesional y el fomento del empleo, se celebró los días 3 a 7 de noviembre de 1997 en el marco del Programa de Acción de la OIT de formación profesional y empresarial para países que salen de un conflicto armado, en cumplimiento de la decisión adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en su 269º período de sesiones. El Seminario interregional adoptó el siguiente proyecto de declaración sobre la política de la OIT, que se sometió a la consideración del Consejo de Administración de la Organización. El proyecto de declaración, que ofrece directivas complementarias sobre las posibles acciones de la OIT en las situaciones de conflicto, dice lo siguiente:

> "La promoción del empleo, la justicia social, la democracia y la observancia de los derechos humanos y las normas internacionales del trabajo son los objetivos primordiales de la Organización Internacional del Trabajo. La OIT se creó en 1919, al término de la Primera Guerra Mundial, en el ámbito del proceso de reconstrucción de los países que participaron en esa guerra y con la finalidad de garantizar que no se produjeran de nuevo los factores económicos y sociales que habían contribuido a provocarla. En 1944, en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, la Organización adoptó la Declaración de Filadelfia y la Recomendación Nº 71 sobre la organización del empleo en la fase de transición de la guerra a la paz. Ambos documentos subrayan la misión de la OIT de impedir las guerras y los conflictos sociales, apoyar el proceso de reinserción y reconstrucción y edificar una paz sostenible. La paz duradera, como afirma la Declaración de Filadelfia, sólo puede basarse en la justicia social.
>
> Sin embargo, a medida que nos aproximamos al siglo XXI la guerra y los conflictos civiles proliferan en países y regiones de todo el mundo, aun que la amenaza de una guerra mundial no es tan presente. En 1994 había 45 conflictos declarados en diferentes regiones; actualmente, alrededor de un tercio de los Estados miembros de la OIT se encuentran en una situación de conflicto, por primera vez o de modo repetido, o sufren las consecuencias de un conflicto en un país vecino. Así como los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial hicieron necesario un serio debate de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo, para examinar la cuestión de la reinserción y la reconstrucción en la posguerra y el papel y la acción de la OIT a este respecto, ahora el elevado número de conflictos en todo el mundo impone una respuesta igual. Si bien la labor normal de la Organización sigue siendo importante en este sentido, no basta para resolver los graves problemas de los países afectados por conflictos.
>
> Las sociedades que pasan de una situación de conflicto a una situación normal de desarrollo económico y social hacen frente a problemas especialmente difíciles, como el de la reinserción de los combatientes desmovilizados, las personas internamente desplazadas y los repatriados y otros grupos de la sociedad afectados por el conflicto; la reconstrucción de la infraestructura del mercado del trabajo en el marco de una estrategia económica más amplia; el restablecimiento de la capacidad institucional y la base de conocimientos técnicos del país; el apoyo a los aspectos más amplios del proceso de paz; el establecimiento o reconstitución de sistemas de información, y la rehabilitación de la infraestructura. De ordinario las instituciones salen debilitadas de los conflictos, y si antes ya eran débiles ello puede haber contribuido al conflicto. En consecuencia, la OIT debe atribuir una elevada prioridad a la asistencia al fomento de la capacidad, especialmente en los ministerios del trabajo y de asuntos sociales, las organizaciones de trabajadores y empleadores, otras instituciones del mercado del trabajo y las autoridades encargadas del reasentamiento y la rehabilitación.

Es importante que durante el conflicto la OIT fomente y apoye la participación activa de los interlocutores sociales en el diálogo y las negociaciones de paz y en la planificación de la reconstrucción. Los análisis de la economía de conflicto o de guerra y de las cuestiones relativas al trabajo y el empleo que son favorables o contrarias al proceso de paz podrían aportar una importante contribución a este fin. Asimismo, la OIT debe ayudar a sus constituyentes tripartitas a participar en los esfuerzos de reconciliación y en las negociaciones de paz, subrayando la importancia de las normas internacionales del trabajo y las cuestiones referentes al empleo y la mano de obra, y promoviendo su capacidad de intervenir activamente en esos procesos. En el curso del conflicto la Organización debe coadyuvar a la rehabilitación y reinserción de los grupos afectados, como excombatientes, mujeres, personas discapacitadas y jóvenes, y, mediante actividades de promoción y planificación del empleo, facilitar el logro de una paz duradera, recrear el tejido social, rehabilitar la infraestructura y reavivar la economía.

Hay que prestar atención especial a la necesidad de prever y señalar los fenómenos económicos y sociales –como la pobreza y el desempleo, la interrupción del diálogo social y las violaciones de los derechos humanos– que contribuyen a alimentar los conflictos y a socavar el orden social. La OIT debería participar en las operaciones de alerta temprana de los conflictos con sus mecanismos de supervisión de la observancia de las normas internacionales del trabajo, incluidas las violaciones de la libertad de asociación y del principio de no discriminación. Además, la Organización debería supervisar las tendencias nacionales del mercado del trabajo, la exclusión social, la pobreza y las consecuencias nocivas de las políticas sociales y económicas, que son otras tantas causas de los conflictos. Gracias a su estructura tripartita, la Organización está en condiciones de promover un diálogo social que permita desactivar o atenuar las tensiones.

El alcance y la diversidad de los problemas en los países afectados por conflictos hacen necesario que la OIT coordine sus actividades con todos los agentes nacionales y extranjeros, incluidas otras organizaciones y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, para establecer vínculos entre las diferentes aportaciones y potenciar sus actividades respectivas y conjuntas. Para ello es necesario un planteamiento flexible y global que, a la vez que tiene en cuenta las necesidades particulares de los sectores más vulnerables, integre a todos los grupos afectados en una respuesta colectiva más amplia a las necesidades de la entera sociedad. Por su parte, la OIT debe adoptar un enfoque participativo para llegar a un consenso sobre el diseño y la aplicación de programas a nivel nacional, local y comunitario. La participación debe verse como un vehículo que facilite la identificación nacional y local, para asegurar que los programas sean sostenibles y estén dirigidos por los usuarios. Otro factor importante es la aportación que ello supone al proceso general de reconciliación nacional.

Es importante que la OIT indique claramente la asistencia que puede proporcionar y el modo en que puede proporcionarla, para evitar esperanzas poco realistas. Los sectores en los que la OIT puede hacer una aportación especial son los siguientes: formulación de las políticas sociales y laborales e inclusión de dichas políticas en los acuerdos de paz; promoción de la capacidad institucional, local y nacional, especialmente en materia de políticas, programas y administración del mercado del trabajo; creación de un marco legislativo potenciador en la esfera del derecho del trabajo, relaciones laborales y normas internacionales del trabajo; formación (en particular orientación profesional), incluidos los conocimientos para la vida, en relación con las nuevas oportunidades de empleo; fomento del empleo de la mujer; rehabilitación de personas discapacitadas; creación de empleos mediante el desarrollo de empresas, autoempleo productivo y obras públicas de alto coeficiente de mano de obra; protección social y servicios sociales, e investigación y evaluación de las necesidades del mercado del trabajo.

En la formulación de estos programas de asistencia, la OIT deberá tener en cuenta los orígenes, dinámica y resultados del conflicto de que se trate. Por ejemplo, es posible que las situaciones de exclusión causantes del conflicto no hayan desapa-

recido a su término, mientras que otras pueden haber surgido de resultas del conflicto mismo. Los pro gra mas deben ade cuarse a la medida en que el con flicto haya afec tado a la socie dad y a las características, complejidad y dinámica de los damnificados. Las repuestas y planteamientos habituales de la OIT deben adap tarse a fin de que sean más per ti nen tes y ten gan un mayor impacto en los c on-tex tos espe cífi cos. Para ello es menes ter una mayor fle xi bi li dad en los pro ce di mien tos habi tua les de la Orga ni za ción, que deberá asig nar sus recur sos huma nos y finan cie ros de un modo ade cuado para hacer frente a los problemas especiales de los países afectados por conflictos.

Asimismo, hace falta un pro grama espe cial que movi lice los recur sos de las comu ni da des donantes a fin de maximizar la asistencia técnica a esos países, y debe hacerse hincapié en la contribución singular que pueden aportar las políticas e intervenciones laborales y sociales para mitigar esos problemas.

A fin de establecer un marco para la acción de la OIT, convendría reconsiderar las normas internacionales del trabajo relativas a los países afectados por conflictos (particularmente las Recomendaciones Nos. 68, 71, 72 y 73[3], adoptadas en 1944), y evaluar las necesidades de revisión de esas normas, para que puedan proporcionar orientación en las situaciones actuales de conflicto. Asimismo, debería prestarse especial atención a los convenios de la OIT relativos a los derechos humanos, especialmente el Convenio Nº 111, que puede contribuir decisivamente a evitar las discriminaciones antes, durante y después del conflicto, así como otros convenios y recomendaciones pertinentes de la OIT.

La presente Declaración tiene por objeto poner de relieve el compromiso de la Organización de atender a las necesidades de los países afectados por los conflictos y, de conformidad con su mandato, colaborar con los Estados miembros de todas las regiones del mundo a fin de crear las condiciones necesarias para una paz duradera y un desarrollo económico y social equitativo."

3. Recomendación Nº 68: Seguridad de los ingresos y atención médica para combatientes desmovilizados y trabajadores desempleados de las industrias de guerra; Recomendación Nº 71: Organización del empleo en la fase de transición de la guerra a la paz; Recomendación Nº 72: Servicios de empleo; y Recomendación Nº 73: Planificación nacional de obras públicas, 1944.

BIBLIOGRAFÍA Y OTROS MATERIALES DE LECTURA

Abdul Quader, Abu S., 1997 (julio). *ILO action programme for countries emerging from armed conflict: Substance abuse in conflict and post-conflict situations* (Ginebra: OIT).

Anderson, Benedict, 1983. *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism* (Londres: Verso).

Amsden, Alice, 1997. "Editorial: Bringing production back in", *World Development*, Vol. 25, Nº 4.

Austral Consultoria e Projectos, Lda., 1994 (mayo). *A strategy paper for the development of a demobilisation and reintegration programme in Angola: Considerations for after the Lusaka accord*, Final Report (Angola: PNUD/UCAH).

Austen, Gareth, 1996. *The Effects of Government Policy on the Ethnic Distribution of Income and Wealth in Rwanda: A Review of Published Sources* (Londres: LSE, documento de debate no publicado).

Baden, Sally, 1997. *Post Conflict Mozambique: Women's special situation, population issues and gender perspectives to be integrated into skills training and employment promotion* (Ginebra: OIT).

Banco Mundial, 1994. *Informe mundial sobre el desarrollo* (Washington: Banco Mundial).

—: 1996 (agosto). *Post-conflict reconstruction policy paper* (Washington: Banco Mundial).

—: 1997 (enero). *A framework for World Bank involvement in post-conflict reconstruction* (Washington: Banco Mundial).

Besley, Timothy, y Ravi Kanbur, 1991. "The principles of targeting", en V.N. Balasubramanyam y Sanjaya Lall (eds.), *Current issues in development economics* (Londres: Macmillan).

Birmingham, David, 1992. *Frontline nationalism in Angola and Mozambique* (Londres: Jamen Currey).

Boyce, James K., 1995. "Adjustment towards peace: An introduction" en *World Development*, Vol. 23, Nº 12.

Breman, Jan, 1997. *Footloose labour: Working in India's informal economy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Bryant, C.A., 1994 (diciembre). *Reintegrating Demobilised Combatants into Social and Economic Life in Mozambique: A case study of NGO experiences* (Maputo).

—: 1997 (mayo). *Training and employment programmes for war-affected populations: Lessons from experience in Mozambique* (Ginebra: OIT).

Carl Bro Management, 1997. *Post-war reconstruction and employment in Uganda: A case study for the ILO Action Programme on Countries Emerging from Armed Conflict – Uganda* (Glostrup: informe para la OIT).

Chingono, Mark, 1996. *The State, Violence and Development: The Political Economy of War in Mozambique, 1975-1992* (Aldershot: Avebury).

Colletta, Nat J., Markus Kostner e Ingo Wiederhofer, 1996. *The tran si tion from war to peace in sub-Saharan Africa* (Washington: Banco Mundial).

Collier, Paul, 1994. "Demobilization and Insecurity: A study in the economics of the transition from war to peace", *Journal of International Development* 6,3.

— et al, 1994a. *Some economic consequences of the transition from civil war to peace* (Washington: World Bank Policy Research Department, Working Paper Nº 1392).

Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, 1997. *Annual survey of violations of trade union rights* (Bruselas: CIOSL).

Cramer, Christopher, 1997. *Civil war is not a stupid thing: Exploring interlinkages between conflict and inequality* (Londres: School of Oriental and African Studies, Department of Economics Working Paper).

Date-Bah, Eugenia, 1996 (mayo). *Sustainable peace after war: Arguing the need for major integration of gender perspectives in post-conflict programming* (Ginebra: Servicio de Políticas y Sistemas de Formación, OIT).

Development Assistance Committee, OCDE, 1997. *DAC guidelines on conflict, peace and development co-operation* (París: OCDE).

Devereux, Stephen, 1993. *Theories of famine*.

Dolan, C., y J. Schafer, 1997 (junio). *The reintegration of ex-combatants in Mozambique: Manira and Zambezia Provinces*, final report to USAID (Maputo).

Easterly, William y Ross Levine, 1997. *Africa's growth tragedy: Policies and ethnic divisions* (Washington: World Bank Discussion Paper).

Enzensberger, Hans Magnus, 1994. *Civil war* (Londres: Granta).

Hakemulder, Roel, 1997. *Promoting local economic development in a war-affected country: The ILO experiencie in Cambodia* (Ginebra: OIT).

Hirschman, Abert O., 1970. *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

—: 1995. *A propensity to self-subversion* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Howell, Gareth, 1997. *ILO Action Programme: Skills and entrepreneurship training for countries emerging from armed conflict – Country-level experience and issues: The Case of Bosnia and Herzegovina, 1995-97* (Ginebra: OIT).

Iliffe, John, 1987. *The African poor: a history* (Cambridge: Cambridge University Press).

Karshenas, Massoud, 1991. *Environment, Technology and Economic Development: A Conceptual Framework* (Londres: School of Oriental and African Studies, Department of Economics working paper).

Kriger, Norma J., 1992. *Zimbabwe's guerrilla war: Peasant voices* (Cambridge: Cambridge University Press).

Lawson, Tony, 1997. *Economics and reality* (Londres: Routledge).

Lobner, Sabine, 1997 (agosto). *Like skills for the world of work: Experiences in South Africa* (Ginebra: OIT).

Loughna, Sean y Gema Vicente, 1997. *Population issues and the situation of women in post-conflict Guatemala* (Ginebra: OIT).

Marshall, Katherine, 1997. *Emerging from conflict: What roles for international development finance institutions?* Development Discussion Paper Nº 587, Harvard Institute for International Development (Cambridge: HIID).

Maslen, Stuart, 1997 (agosto). *The reintegration of war-affected youth: The experience of Mozambique* (Ginebra: Servicio de Rehabilitación Profesional, OIT).

Medi, Elena, 1997a (abril). *Angola: Study of vocational rehatilitation, training and employment programmes for persons disabled by the conflict: Experiences and issues* (Ginebra: OIT).

—: 1997b (abril). *Mozambique: Study of vocational rehatilitation, training and employment programmes for persons disabled by the conflict, experiences and issues* (Ginebra: OIT).

Muhumuza, Robby (con Jennifer Poole), 1997 (agosto). *Guns into ox ploughs: A study on the situation of conflict-affected youth in Uganda and their reintegration into society through training, employment and like skills programmes* (Ginebra: OIT).

Nafziger, E. Wayne y Juha Auvinen, 1997. *War, hunger and flight: The political economy of humanitarian emergencies* (Helsinki: UNU/WIDER discussion paper).

Nagarajan, Geetha, 1997 (junio). *Developing financial institutions in conflict-affected countries: Emerging issues, first lessons learnt and challenges ahead* (Ginebra: OIT).

Nauphal, Naila, 1997. *Post-war Lebanon: Women and other war-affected groups* (Oxford: Queen Elizabeth House).

Organización Internacional del Trabajo, 1944. *The organisation of employment in the transition form war to peace*, Report III (Ginebra: Conferencia Internacional del Trabajo).

—: 1995a. *Labour market assessmente for the reintegration of ex-combatants in war-affected sub-Saharan African countries: Practical guidelines*, Expert Meeting on the Design of Guidelines for Training and Employment of Ex-Combatants (Africa Region), Harare, Zimbabwe, 11-14 de julio de1995 (Ginebra: OIT).

—: 1995b. *Rehabilitation and reintegration of disabled ex-combatants*, Expert Meeting on the Design of Guidelines for Training and Employment of Ex-Combatants (Africa Region), Harare, Zimbabwe, 11-14 de julio de 1995 (Ginebra: OIT).

—: 1995c. *The reintegration of young ex-combatants into civilian life*, Expert Meeting on the Design of Guidelines for Training and Employment of Ex-Combatants (Africa Region), Harare, Zimbabwe, 11-14 de julio de 1995 (Ginebra: OIT).

—: 1995d. *Reintegrating demobilized combatants: Experiences from four African countries*, Expert Meeting on the Design of Guidelines for Training and Employment Ex-Combatants (Africa Region), Harare, Zimbabwe, 11-14 de julio de 1995 (Ginebra: OIT).

—: 1995e. *Report of the Expert Meeting on the Design of Guidelines for Training and Employment of Ex-Combatants (Africa Region)*, Harare, Zimbabwe, 11-14 de julio de 1995 (Ginebra: OIT).

—: 1996a. *Framework of guidelines for the reintegration of demobilized combatants through training and employment* (provisional) (Ginebra: OIT, Servicio de Políticas y Sistemas de Formación).

—: 1996b. Protecting the least protected: Rights of migrant workers and the role of trade unions, *Labour Education 1996/2*, Nº 103 (Ginebra: OIT).

—: 1996c (diciembre). *Training and employment promotion for the demobilised* (Ginebra: VTMEP).

—: 1997. *ILO and conflict-affected peoples and countries: Promoting lasting peace through employment promotion* (Ginebra: OIT).

—: 1997 (abril). *Report of the Tripartite Meeting of Experts on Future ILO Activities in the Field of Migration* (Ginebra: OIT).

—: 1997 (mayo). *The planning, design, and implementation of employment intensive programmes in countries emerging from armed conflict* (Ginebra: OIT).

—: 1997 (junio). *Los sindicatos en los países afectos por conflictos: experiencias y funciones en las negociaciones de paz, terapéutica social, reconstrucción y desarrollo*.

—: 1997 (julio). *Framework for an ILO policy on training and employment promotion for sustainable peace: ILO's role in post-conflict reconstruction* (Ginebra: OIT).

—: 1997 (agosto). *Draft justification and elements for a policy framework on ILO's role in post-conflict reconstruction: Training and employment promotion for sustainable peace* (Ginebra: OIT).

—: 1997 (octubre). *Challenges for Skills Training and Employment Promotion in a Country Emerging from Armed Conflict*, Report on an ILO Seminar, Addis Abeba, Etiopía, 7 a10 de octubre (Ginebra: OIT).

—: 1997 (noviembre). *Declaración sobre política adoptada e informe del Seminario Interregional de la OIT sobre la reinserción de grupos afectados por conflictos mediante la formación profesional y el fomento del empleo*, Turín, 3 a 7 de noviembre (Ginebra: OIT).

Oficina Internacional del Trabajo y Confederación Internacional de Sindicatos, 1997. "Societies incivil conlicts: the Trade Union role, *Workshop Report*, Report of the Workshop held in Dublin, 25 February – 1 March 1997 (Dublin: OIT/CIS).

Oxfam, 1996. *Development in states of war* (Londres: Oxfam Publications).

Paus, Eva, 1995. "Exports, Economic Growth and the Consolidation of Peace in El Salvador", en *World Development*, Vol. 23, Nº 4.

Richards, Paul, 1996. *Fighting for the rain forest: War, youth and resources in Sierra Leone* (Londres: James Currey).

Roberts, S. y J. Williams, 1995. *After the guns fall silent: The enduring legacy of landmines* (Washington: Viet Nam Veterans of America Foundation).

Sibbel, Lejo, 1997 (abril). *Some general considerations on the framework for the organization of employment in countries emerging from armed conflict* (Ginebra: OIT, ref: DH-1).

Smith, Natalia, 1997 (junio). *ILO's technical assistance projects in conflict-affected contries: A sample* (Ginebra: Servicio de políticas y sistemas de formación, OIT).

Stewart, Frances, 1993. "War and Underdevelopment: Can Economic Analysis help Reduce the Costs?", en *Journal of International Development*, Vol. 5 Nº 4.

Srivastava, Ramesh, 1994. *Reintegration demobilized combatants: A report exploring options and strategies for training-related interventions* (Ginebra: OIT).

Tiffen, Mary, Michael Mortimore y Frances Gichuki (eds), 1994. *More people, less erosion: Environmental recovery in Kenya* (Londres: John Wiley y Overseas Development Institute).

de Vletter, Fion, 1997. *Employment-intensive works programmes in post conflict countries: The case study of Mozambique* (Ginebra: OIT).

Walsh, Martha, 1997, *Post-conflict Bosnia and Herzegovina: Integrating women's special situation and gender perspectives in skills training and employment promotion programmes* (Ginebra: OIT).

Zekrya, M. A., 1997 (julio). *Suggestions for the preparation of the ILO framework for post-conflict countries* (Ginebra: OIT/POLDEV).