



## SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Estrategia y actividades de la OIT  
en materia de empleo y preocupaciones  
sociales en situaciones de crisis***Indice*

	<i>Página</i>
I. Problemas planteados por las situaciones de crisis .....	1
II. Respuesta de la OIT y estrategia actual .....	2
III. Experiencia .....	5
Kosovo .....	5
Timor Oriental .....	6
República Democrática del Congo.....	7
Sierra Leona.....	7
Turquía .....	8
Orissa (India) .....	8
Venezuela .....	9
Indonesia .....	9
Tailandia.....	9
IV. Conocimientos adquiridos .....	9
Situaciones de crisis .....	9
Posible ausencia de un gobierno representativo.....	10
Papel del diálogo social y de los interlocutores sociales .....	10
Importancia de la presencia de la OIT en la fase inicial .....	10
La importancia de financiar una acción rápida y sus vínculos con la movilización de recursos.....	11
Colaboración estrecha con otras organizaciones.....	11
La necesidad de abordar más rápidamente las cuestiones administrativas y financieras.....	12
Las actividades de promoción de la OIT .....	12
V. Observaciones finales .....	12



## I. Problemas planteados por las situaciones de crisis

1. Los diferentes tipos de crisis (que van desde las crisis económicas a situaciones resultantes de conflictos armados, catástrofes naturales, y transiciones difíciles de carácter político y social) están agravando la actual tendencia alarmante hacia la desintegración social y el deterioro de la situación del empleo y de la pobreza en diferentes partes del mundo. Como se señaló en el documento presentado por la Comisión en marzo de 1999 <sup>1</sup>: «el crecimiento económico ha disminuido en gran medida en todas las regiones, y varios países se encuentran en una situación de estancamiento prolongado de la producción y del empleo, inducido, ya sea por un conflicto, por reformas de ajuste o por factores relacionados con el proceso de transición». Si bien los países afectados por la crisis financiera asiática experimentaron una cierta recuperación en 1999, los conflictos armados, los desastres naturales, las crisis económicas y la inestabilidad social y política continúan afectando a muchos países. La OIT tiene ante sí la difícil tarea de asistir a estos países en sus esfuerzos encaminados a la reintegración social mediante la creación de empleo y la generación de ingresos para aquellos que han resultado afectados por la crisis.
2. No cabe duda de que las crisis varían enormemente en cuanto a las causas que las han inducido y, por consiguiente, también en cuanto al conjunto de medidas que han de adoptarse para responder a dichas crisis. Un desastre natural puede causar importantes daños a los bienes de capital productivos y a las expectativas de subsistencia, pero dejar relativamente intacto al sistema político y al tejido social. Por otro lado, una guerra o los trastornos políticos pueden menoscabar gravemente la capacidad del sistema para responder debidamente a una crisis en el gobierno y en el funcionamiento de las comunidades e instituciones de la sociedad civil. Una crisis económica repentina puede dejar más o menos intacto al sistema político, pero puede dañar de forma considerable al tejido social y agravar la tensión social. Las crisis resultantes de transiciones sociales difíciles o de importantes transiciones políticas podrían afectar al sistema político y deteriorar el tejido social.
3. La presencia o ausencia de un gobierno razonablemente representativo y operativo y de las instituciones de la sociedad civil es un importante factor a tener en cuenta para determinar o condicionar la respuesta más adecuada. Por ejemplo, al final de una cruenta guerra civil y antes de proceder a la reconciliación nacional, pudiera estimarse necesario que los organismos internacionales como la OIT colaboren también por conducto de otras estructuras importantes y no sólo a través del aparato gubernamental, que pudiera no estar funcionando plenamente o que pudiera gozar de poca credibilidad entre la población. Sin embargo, en el caso de desastres naturales, las actividades de la OIT deberían normalmente encauzarse a través del gobierno y deberían contar en la medida de lo posible con la participación de los interlocutores sociales y de las ONG. En los países que experimentan crisis económicas y en los que el gobierno y las instituciones de la sociedad civil siguen funcionando, pudiera ser posible colaborar con estas entidades para la formulación de políticas.
4. Si bien la naturaleza y causas de las crisis pueden variar, un elemento común de casi todas las situaciones de crisis es el deterioro de la situación del empleo y de la pobreza. Así, un denominador común de la respuesta de la OIT será facilitar la reinserción socioeconómica

<sup>1</sup> Documento GB.274/ESP/4, «Actividades de la OIT relacionadas con el empleo en el contexto de las crisis económicas», párrafo 14.

de las personas afectadas, mediante la formulación y aplicación de programas directos de creación de empleo, generación de ingresos e integración social. Aunque en la mayoría de las situaciones de crisis, la tarea inmediata más importante son las actividades de socorro (que, en rigor, están fuera del mandato de la OIT), es importante garantizar, desde el principio, un margen para la transición entre la emergencia y la reconstrucción y para objetivos de desarrollo más amplios. Además, las medidas adoptadas durante el período de emergencia pueden tener una incidencia considerable en el éxito de la reconstrucción y del desarrollo. En consecuencia, es importante incrementar la preparación para casos de crisis dentro de la OIT y reforzar y racionalizar la capacidad de respuesta de la Organización a las crisis.

## II. Respuesta de la OIT y estrategia actual

5. En octubre de 1999, la OIT puso en marcha el Programa InFocus sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción como medio para incrementar su preparación para casos de crisis y su capacidad de respuesta. El programa se centra en actividades en pro del desarrollo relacionadas con el empleo como, por ejemplo, la promoción de obras de reconstrucción y rehabilitación de gran densidad de mano de obra, la formación profesional y empresarial, la expansión de la pequeña empresa, el desarrollo económico local y la promoción del diálogo social y de la protección social. La estrategia de aplicación del programa requiere diversos tipos de medidas y de actividades antes, durante, y después de las crisis: un sistema de alerta precoz, medidas de prevención, una ayuda urgente, actividades de rehabilitación e intervenciones ulteriores en pro del desarrollo. Las consideraciones de género son parte integral de la estrategia.
6. El programa tiene cuatro objetivos que están interrelacionados. El primero, que se refiere a *la preparación para casos de crisis*, consiste en adoptar un marco coherente e incrementar la capacidad global de la OIT para responder rápidamente y de forma eficaz a las diferentes crisis. Para alcanzar este objetivo, se difundirán los conocimientos de la OIT basados en las diferentes crisis, y se elaborarán directrices y manuales sobre el empleo y otros asuntos sociales conexos y medios apropiados de acción en situaciones de crisis. Se establecerá una red de especialistas en crisis y de órganos de coordinación en toda la Organización a los que se dotará técnicamente para contribuir de forma eficaz a los programas globales de la OIT en países en crisis, y se recurrirá a un elenco de consultores y expertos en los diferentes ámbitos funcionales de que se trate que puedan desplegarse rápidamente. Se establecerán asociaciones y estrechas relaciones de trabajo con organismos del sistema de las Naciones Unidas o ajenos a él que sean activos en materia de crisis. Se establecerá y aplicará una estrategia de movilización de recursos para movilizar los recursos internos y externos.
7. El segundo objetivo consiste en promover la *reinserción socioeconómica y la mitigación de la pobreza* de grupos afectados por las crisis mediante programas de inversión con alto coeficiente de empleo, la formación profesional, el desarrollo de las pequeñas empresas, el diálogo social, las redes de seguridad social y la protección social. Para alcanzar este objetivo, se formularán y aplicarán programas integrados de reinserción socioeconómica destinados a proporcionar empleo e ingresos a los grupos afectados por las crisis (por ejemplo, refugiados, personas desplazadas dentro del país, repatriados, soldados desmovilizados, trabajadores despedidos, trabajadores del sector informal, del medio urbano y rural, que han perdido sus bienes de capital productivos y fuentes de ingresos, personas discapacitadas, mujeres y niños). Se adoptarán medidas para ayudar a los grupos gubernamentales y demás grupos pertinentes de la sociedad civil a elaborar y aplicar políticas pertinentes de empleo, de inversión y socioeconómicas que reflejen los intereses de la OIT y promuevan la mitigación de la crisis, la reconstrucción socioeconómica

general, y la generación de oportunidades de empleo a fin de absorber los grupos vulnerables afectados por la crisis.

8. El tercer objetivo consiste en *inculcar*, a nivel nacional, regional e internacional, la importancia de resolver los problemas del empleo, las desigualdades y otras cuestiones sociales en situaciones de crisis y la competencia excepcional de la OIT en este ámbito. Esto implicará emprender actividades de promoción y de difusión de información que resalten la ventaja comparativa de la OIT como participante activo y socio con otras entidades en programas destinados a reducir la vulnerabilidad a las crisis y sus efectos adversos.
9. El cuarto y último objetivo consiste en incrementar *la capacidad de los mandantes de la OIT* para que desempeñen un papel más importante en el control y prevención de la crisis y en la superación de sus efectos adversos. Esto entrañaría la formulación de medidas destinadas a fomentar una mayor intervención de los mandantes de la OIT y de otros agentes en la resolución de la crisis, la reintegración y la reconstrucción. Asimismo, entrañaría el fortalecimiento de las capacidades locales y de los dispositivos para promover el diálogo social, la reconciliación y la creación de empleo.
10. Si bien varias actividades comenzaron con el nombramiento del Director de los programas InFocus en octubre de 1999 y con el de otro funcionario del cuadro orgánico en diciembre de 1999, el programa será plenamente operativo en el año 2000 una vez que se designe al resto del pequeño grupo de personal afectado a dicho programa. El programa se basa en anteriores actividades de la OIT, entre otras, en el Programa de acción sobre formación profesional y empresarial para países que salen de un conflicto armado (1996-1997); en programas pertinentes de posconflicto en América Central, África, Europa oriental y Asia; en programas en respuesta al huracán Mitch (1998); y en instrumentos diseñados para solucionar problemas de empleo en situaciones de conflicto y de posconflicto <sup>2</sup>.
11. La OIT no puede responder a todas las crisis que surgen, por lo que se propone recurrir a ciertos criterios para determinar las situaciones en las que sería adecuada una respuesta de la OIT. Entre las consideraciones que cabe tener en cuenta figura la gravedad de la crisis en cuanto a su incidencia en los bienes de capital productivos, las estructuras institucionales y las oportunidades de empleo; el nivel de desarrollo y capacidad del país o territorio para responder a la crisis; cuándo ha surgido la crisis; y el perfil político y grado de interés y participación de las Naciones Unidas. Dentro de la OIT, entre otros factores importantes cabe citar la evaluación llevada a cabo por la sede, las estructuras exteriores y los mandantes sobre la pertinencia de la acción de la OIT y la existencia de la suficiente capacidad técnica y recursos financieros para responder en el momento oportuno y de forma creíble.
12. Además, el programa InFocus no puede por sí solo abarcar todos los ámbitos posibles de intervención. Se le debería considerar más bien como un acicate para la intervención de otros agentes. El éxito del programa dependerá no sólo del trabajo realizado directamente por su personal, sino también de su capacidad para recurrir al mejor personal técnico disponible dentro y fuera de la OIT.

<sup>2</sup> Por ejemplo: ILO Manual and PowerPoint Tool on Training and Employment Options for Ex-Combatants (Ginebra, 1997), Directivas para el empleo y la formación en países afectados por conflictos (1998), y Gender Guidelines for Employment and Skill Training in Conflict-affected Countries (1998).

13. La respuesta sustantiva y técnica de la OIT requerirá normalmente actividades multidisciplinarias que sean coherentes y estén bien estructuradas. Para movilizar una respuesta a las crisis multidisciplinaria y a nivel de la Oficina, el programa InFocus ha establecido una *red de la OIT para casos de crisis* que comprende órganos de coordinación designados en diferentes departamentos y programas técnicos de la OIT, oficinas regionales y oficinas de zona, y equipos multidisciplinarios. Estos órganos de coordinación sobre el terreno y en la sede estarán formados para apoyar y contribuir a las actividades de la OIT en situaciones de crisis, y funcionar como personas de contacto permanente para movilizar las capacidades técnicas y recursos de sus respectivos departamentos, programas y oficinas cuando sea necesario. Asimismo, se espera que los departamentos y programas correspondientes a los órganos de coordinación presten sus servicios cuando sea necesario.
14. Se espera que el programa InFocus y la red para casos de crisis contribuyan a la preparación y respuesta de la OIT en casos de crisis en diferentes planos. Además, se constituirán periódicamente grupos especiales de trabajo (que estarán integrados por funcionarios de la región de que se trate y de la sede) para el seguimiento de crisis específicas. Los grupos de trabajo también establecerán vínculos con las estructuras regionales pertinentes dentro y fuera de la OIT.
15. La eficacia de la respuesta de la OIT dependerá de su rapidez y calidad. Esto incluye la asignación sin dilación de consultores que tengan los conocimientos técnicos requeridos y la capacidad para trabajar en condiciones sobre el terreno especialmente difíciles y delicadas. Por consiguiente, esto confirma la necesidad de un elenco de consultores activos de la OIT para casos de crisis que no sólo tenga en cuenta las capacidades técnicas y la experiencia válida, sino que también se base en un entendimiento del mandato y ámbitos de competencia de la OIT. El elenco de consultores trabajará en estrecha consulta con las estructuras exteriores y se centrará especialmente en determinar la capacidad de consultoría dentro de cada región. Puede que sea necesario establecer condiciones administrativas más flexibles para contratar y movilizar a dichos consultores a fin de garantizar una respuesta oportuna.
16. El programa InFocus establecerá un conjunto de instrumentos genéricos para uso específico del personal y consultores de la OIT en situaciones de crisis. Entre dichos instrumentos figuran directrices para la evaluación rápida del empleo y de las demás necesidades socioeconómicas, módulos sobre cómo la OIT debería responder a los diferentes tipos de crisis, manuales que se centran en la creación de empleo, y directrices en materia de género. Estos instrumentos se revisarán y reformularán periódicamente teniendo en cuenta las nuevas informaciones obtenidas y los conocimientos adquiridos.
17. Al mismo tiempo, los diferentes departamentos técnicos y demás programas tienen que desarrollar, adaptar e integrar los nuevos enfoques y productos que se generen como parte de sus actividades normales para utilizarlos en el contexto de las crisis y de la reconstrucción. Sería simplista suponer que lo que funciona en condiciones normales y estables va a funcionar necesariamente en una situación de crisis. Además, puede que no sea la mejor estrategia reproducir las instituciones establecidas en diversos países: las estructuras institucionales y los productos identificados deben adecuarse a la situación específica y a la naturaleza de la crisis.
18. La OIT contribuirá al establecimiento de sistemas de alerta precoz para casos de crisis. Otros organismos ya se han ocupado de forma considerable de los factores políticos y climáticos. Sin embargo, los factores sociales y económicos como las tasas de desempleo, las tendencias salariales, los conflictos laborales, los niveles de pobreza y la exclusión social no se han tenido debidamente en cuenta como barómetros de una posible tensión e indicadores de posibles crisis. El programa InFocus colaborará con otros organismos responsables del establecimiento de sistemas de alerta precoz.

### III. Experiencia

19. El año pasado la OIT respondió a diferentes situaciones de crisis en Kosovo, Timor Oriental, la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Turquía, Orissa en India y Venezuela. Estos casos abarcan situaciones de posconflicto y desastres naturales. En este apartado también se mencionan brevemente las respuestas dadas a la crisis económica asiática durante el último semestre de 1999 en relación con Indonesia y Tailandia. Esta última cuestión se ha tratado a fondo en reuniones anteriores del Consejo de Administración así como en coloquios y reuniones especiales organizadas por la OIT <sup>3</sup>.

#### Kosovo

20. La OIT pudo participar en una misión interinstitucional de respuesta rápida que se envió a Kosovo y Serbia en mayo de 1999 y a partir de la cual se formularon importantes conclusiones y recomendaciones, algunas de las cuales se referían a las importantes repercusiones en el empleo. El informe elaborado por la Misión Interinstitucional de Evaluación de Necesidades fue presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad en 1999 <sup>4</sup>. Otro informe <sup>5</sup> detallado sobre cuestiones de interés para la OIT prestó una mayor atención a la crisis del empleo resultante de la guerra en Kosovo, Montenegro y Serbia; las tensiones a las que sometió al sistema de seguridad social; los problemas de los refugiados y personas desplazadas en el interior del país; la ausencia de diálogo social con el movimiento sindical independiente; y las diversas consecuencias del conflicto en lo que respecta al género.
21. El informe de la misión recomendó la adopción de diversas medidas para superar los problemas del empleo, entre ellas, programas de emergencia a favor del empleo; asistencia con alto coeficiente de empleos en la reconstrucción de la infraestructura; microfinanciación; desarrollo económico local; fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel nacional, provincial y local; asistencia social y demás programas de protección social para los grupos más vulnerables; programas de identificación de negocios, formación y generación de ingresos para grupos afectados por el conflicto; la promoción del diálogo social; y medidas especiales para luchar contra los efectos adversos del conflicto en relación con el género. Asimismo, proponía el establecimiento de un grupo de trabajo de la OIT para concebir y dar seguimiento a la respuesta multidisciplinaria requerida.
22. Se estableció un grupo de trabajo para elaborar propuestas de gran alcance como parte de la respuesta global de la OIT en relación con la creación urgente de empleos, la formación profesional y la promoción de las PYME, la evaluación del mercado de trabajo y la compilación rápida de datos, los programas de protección social y el desarrollo de la capacidad institucional, la promoción del diálogo social, la reconciliación y regeneración social y un marco adecuado para el derecho laboral. Las propuestas de programa se presentaron en diversas conferencias de donantes a fin de movilizar los recursos para su aplicación. Se espera que al menos algunas de las propuestas obtengan el apoyo de los

<sup>3</sup> Véase documento GB.276/ESP/4/1.

<sup>4</sup> Documento S/1999/662.

<sup>5</sup> Date-Bah, E.: «The Employment Crisis in Kosovo, Montenegro and Serbia: The Impact of Conflict». OIT, Ginebra, 1999.

donantes durante el año 2000. De hecho, Bélgica y Francia ya han proporcionado algunos fondos e Italia se ha comprometido a financiar un proyecto.

23. Una importante iniciativa fue el establecimiento de una presencia de la OIT en Pristina, en agosto de 1999. Entre otras actividades, la OIT colaboró con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y otras instituciones para dirigir un curso práctico sobre la formación profesional y el empleo destinado a la reintegración de los soldados desmovilizados en Kosovo. Posteriormente, una misión de la OIT formuló una propuesta de proyecto para la formación de los soldados desmovilizados de la KLA y de jóvenes desempleados con miras al empleo, al empleo independiente y al desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas. Recientemente, un consultor del OIT elaboró un documento técnico sobre la situación actual del empleo en Kosovo<sup>6</sup> y los medios de comunicación divulgaron las conclusiones del documento a finales de 1999.

## Timor Oriental

24. En respuesta a una petición urgente formulada inmediatamente después de la crisis, por el entonces jefe del Programa de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas en el territorio, la OIT pudo enviar una misión de evaluación de las necesidades en un plazo de 48 horas. El propósito era determinar las necesidades pertinentes y urgentes de formación en los trabajos de construcción para satisfacer las importantes necesidades de reconstrucción del territorio resultantes de la destrucción generalizada de la infraestructura y de los servicios.
25. La misión pudo proporcionar más de lo que se había solicitado, y fue muy apreciada por el representante de las Naciones Unidas. Formuló cuatro propuestas de proyecto (educación y formación profesional polivalente; registro del empleo y centros de servicios; la rehabilitación inmediata y a medio plazo de la infraestructura física; y el desarrollo económico local mediante las pequeñas y medianas empresas y los programas de microcrédito) cuyo presupuesto total ascendía a más de 7 millones de dólares estadounidenses. Estas propuestas figuraban en el llamamiento interinstitucional unificado de las Naciones Unidas para Timor Oriental, que se presentaron en la reunión que tuvo lugar a este efecto en Tokyo el 17 de diciembre de 1999. En diciembre de 1999, se envió sobre el terreno otra misión de la OIT para actualizar e integrar las cuestiones tratadas en las propuestas en un programa global de promoción urgente del empleo y de formación profesional. Se trata de conseguir urgentemente fondos para comenzar la aplicación oportuna, ya que se teme que el deterioro de la situación del empleo pudiera amenazar gravemente la estabilidad del territorio. De hecho, el jefe de la administración de transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental ya ha señalado que una de las prioridades era proporcionar oportunidades de empleo e impartir la formación técnica necesaria de emergencia y a largo plazo a la población.
26. La OIT estuvo representada en un seminario en Darwin, Australia, con una misión del Banco Mundial que había evaluado las necesidades de reconstrucción en Timor Oriental. La OIT señaló que en el informe de la misión se habían omitido las consecuencias obvias para el empleo de las propuestas y evaluaciones.
27. La Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico adscribió a un especialista de la OIT en formación profesional como representante temporal de la OIT en Timor Oriental (asistido por un funcionario subalterno del cuadro orgánico) para comenzar actividades

<sup>6</sup> Hethy, L.: «Employment and Workers Protection in Kosovo». Ginebra, octubre de 1999.



preparatorias encaminadas a la aplicación de los proyectos una vez reciban los fondos correspondientes; establecer centros de empleo para el registro de los empleados y recopilar información sobre sus capacidades profesionales y competencias y sobre las oportunidades nuevas y existentes en el mercado de trabajo; y garantizar la presencia y visibilidad de la OIT.

## República Democrática del Congo

28. Se llevó a cabo una misión, a petición del director de la Oficina de zona de la OIT en Kinshasa, para mantener discusiones con ministros, ONG, organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y otros donantes sobre el enfoque y experiencia de la OIT en relación con la reintegración de los soldados desmovilizados. Tras la segunda misión en noviembre de 1999, se elaboró un documento de proyecto titulado «Fase preparatoria para un programa de reintegración de soldados desmovilizados en la República Democrática del Congo» para financiar mediante una donación del Banco Mundial de 700.000 dólares estadounidenses al Gobierno de la República Democrática del Congo. El Ministerio de Finanzas aprobó oficialmente la propuesta del Banco Mundial (fondos de posconflicto) de que la OIT debería dirigir y poner en ejecución las actividades cubiertas por la donación.
29. Así, la OIT ha conseguido demostrar su capacidad técnica y preparación para dirigir el proceso preparatorio de reintegración de la mayoría de excombatientes vulnerables, incluidos los niños soldados en la República Democrática del Congo. En colaboración con el IPEC, se sensibilizó a los mandantes de la OIT en la República Democrática del Congo y a otros socios nacionales e internacionales de las disposiciones del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Como resultado, el Ministerio de Derechos Humanos de la República Democrática del Congo solicitó al Gobierno la ratificación de dicho convenio. Esta es la primera vez que se incluyen explícitamente a los niños soldados en el grupo beneficiario de un proyecto de reintegración de la OIT.

## Sierra Leona

30. El proyecto InFocus, en colaboración con el equipo multidisciplinario en Dakar y la Oficina Regional en Abidján, organizaron una misión de evaluación de las necesidades en diciembre de 1999 para determinar los elementos destinados a planificar la respuesta de la OIT al enorme problema del empleo al que se enfrentó Sierra Leona tras la guerra civil y como parte del proceso de consolidación de la paz (el Acuerdo de Paz se firmó en julio de 1999). La misión elaboró un conjunto de propuestas, que constituyeron un Programa de empleo para la paz en Sierra Leona, y cuya financiación correría a cargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de otros donantes. Las propuestas abarcaban las obras públicas con alto coeficiente de mano de obra; la formación y readaptación profesional; la promoción de las pequeñas empresas y de las microempresas, la creación de la capacidad dentro de las estructuras pertinentes del Gobierno; y la identificación de oportunidades de empleo independiente para el regreso de las personas desplazadas dentro del país y de los refugiados con subcomponentes especiales para los jóvenes, las personas discapacitadas y los soldados desmovilizados.
31. Se espera que el equipo multidisciplinario de Dakar envíe una segunda misión sobre el terreno en febrero de 2000 para tratar cuestiones tales como la protección social, las normas internacionales del trabajo y la creación de la capacidad en el Ministerio de Trabajo y entre los sindicatos y organizaciones de empleadores. Tras las misiones de diciembre de 1999 y de febrero de 2000, cabe prever una demanda de ayuda más amplia de la OIT. Cabe señalar que Sierra Leona cuenta con un Gobierno debidamente constituido y ofrece posibilidades para la ayuda técnica de la OIT en relación con la formulación de políticas y estrategias nacionales a más largo plazo. La aplicación efectiva de las medidas

propuestas podría ser mucho más rápida si se dispusiera sin dilación de los recursos necesarios.

## **Turquía**

32. El terremoto que se produjo en la zona de Marmara en Turquía, en agosto de 1999, produjo daños generales, pérdidas de vidas humanas y la destrucción de viviendas e infraestructura. Se enviaron dos misiones de la OIT, una en octubre y otra en noviembre de 1999, para evaluar las necesidades y determinar las medidas que habrían de aplicarse para proporcionar mayores oportunidades de empleo al enorme número de personas que quedaron sin trabajo después del terremoto. Durante la segunda misión, la Oficina de zona de la OIT organizó un curso práctico sobre la mejora de la seguridad en el sector de la construcción y tecnologías con alto coeficiente de mano de obra en la reconstrucción después del terremoto. El curso práctico sirvió para sensibilizar a los participantes, entre los que se encontraban funcionarios de alto nivel y representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de la necesidad de mejorar la seguridad en la construcción y de concebir medidas encaminadas a proporcionar mayores oportunidades de empleo a las víctimas del terremoto mediante programas de inversión con alto coeficiente de empleos.
33. Se está considerando un viaje de estudio a Alemania (y/o el despliegue de expertos de Alemania). Esto podría contribuir a demostrar al Gobierno que deberían emprenderse proyectos con alto coeficiente de empleos y que éstos podrían ser útiles incluso en el contexto de países desarrollados. Esto podría dar posteriormente lugar a una mayor participación de la OIT en programas de construcción con alto coeficiente de empleos y en otros programas destinados a ayudar a las víctimas de desastres naturales a encontrar un empleo.
34. En el marco del IPEC, se han desarrollado dos programas para responder rápidamente a los efectos del terremoto en el trabajo infantil. Hay dos grupos que pueden ser vulnerables: los niños que trabajaban antes del terremoto; y los niños susceptibles de convertirse en niños trabajadores debido a la pobreza. El objetivo es proporcionar servicios de rehabilitación, educación, salud, nutrición y asesoramiento psicológico y social a 1.500 niños que corren gran riesgo de convertirse en niños trabajadores y garantizar que abandonan la fuerza del trabajo o que no se suman a ella.

## **Orissa (India)**

35. Un importante ciclón se abatió sobre el Estado indio de Orissa, el 29 de octubre de 1999, causando la devastación general y pérdidas de vidas humanas. Posteriormente, las autoridades trataron de obtener la ayuda de todo el sistema de las Naciones Unidas, y la OIT participó en el Grupo de las Naciones Unidas encargado de la gestión de las actividades de socorro en caso de desastre. La OIT organizó también el envío una misión de evaluación de las necesidades a la zona afectada por el ciclón. El consultor, en su informe presentado en noviembre de 1999 al Grupo de las Naciones Unidas encargado de la gestión de las actividades de socorro en caso de desastre, propuso un proyecto integrado para la rehabilitación y la reconstrucción de la infraestructura básica y otras fuentes de empleo, así como una serie de cursos prácticos y actividades de formación. El Grupo de las Naciones Unidas encargado de la gestión de las actividades de socorro en caso de desastre en la India, valoró enormemente este informe. Otro consultor, especialista en programas con alto coeficiente de empleos, se ocupará pronto de los detalles de las obras necesarias de reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura.

## Venezuela

36. La Oficina Regional, en cooperación con el programa InFocus, está preparando una respuesta a las recientes inundaciones devastadoras que se produjeron en algunas partes de Venezuela. Se prevé enviar una misión de la OIT de evaluación de las necesidades a las zonas afectadas para colaborar con las autoridades locales y formular programas orientados al empleo capaces de solucionar algunos de los efectos adversos de las inundaciones.

## Indonesia

37. La OIT envió sobre el terreno una misión encargado de elaborar una estrategia del empleo, en abril y mayo de 1999, que recomendó una doble estrategia de recuperación y reconstrucción impulsadas por el empleo<sup>7</sup> que fue aceptada, en principio, por el Gobierno. Los dos principales elementos de la estrategia son: i) la adopción de políticas propicias para que el proceso de recuperación y crecimiento sea más favorable al empleo, y ii) la creación de puestos de trabajo adicionales mediante programas de empleo directo. Las conclusiones y recomendaciones de la misión se discutieron en un foro consultivo que se celebró en Yakarta, en noviembre de 1999, y se adoptó una decisión para formular un programa de acción destinado a aplicar las recomendaciones propuestas por el foro. La OIT está ayudando al Gobierno a formular el programa de acción. Una recomendación importante de la misión encargada de elaborar una estrategia del empleo fue establecer un fondo para el empleo destinado a la creación directa de puestos de trabajo. El Gobierno ha solicitado actualmente la ayuda de la OIT para desarrollar este concepto.

## Tailandia

38. La OIT respondió a la crisis económica de Tailandia. Ha estado prestando asistencia técnica a la Oficina de Fondo Social que dirige y controla el Fondo de Inversión Social de aproximadamente 100 millones de dólares, que se destinan al desarrollo de la comunidad y al fortalecimiento de la participación comunitaria. Asimismo, ha contribuido al desarrollo de actividades relacionadas con el período posterior a la crisis tales como la formulación de programas de seguro del empleo, estrategias para aliviar la pobreza, formación sobre el desarrollo de infraestructura basada en la mano de obra, y el control del mercado de trabajo.

## IV. Conocimientos adquiridos

39. Los conocimientos adquiridos se reflejan ya en la respuesta de la OIT a las crisis más recientes. Sin embargo, pudiera resultar útil destacar algunas de las lecciones más importantes aprendidas por el programa InFocus, que han de resultar enriquecidas por la discusión de este documento por parte de la Comisión.

### Situaciones de crisis

40. En situaciones de crisis, se tienen que concebir actividades técnicas teniendo en cuenta el contexto particularmente especial y las sensibilidades políticas relacionadas. Objetivos tales como la reconciliación, la recuperación de la esperanza, la consolidación de la paz, la

<sup>7</sup> «Indonesia: Strategies for Employment-led Recovery and Reconstruction», OIT, Yakarta, octubre de 1999.

promoción de la paz y la reconstrucción del tejido social son elementos cruciales y tienen que formar parte integrante de la formulación y aplicación de las actividades. En este contexto, la experiencia nos enseña que es muy importante definir no sólo lo que ha de hacerse sino también cómo ha de hacerse en el contexto específico. El programa InFocus propone compartir la experiencia acumulada al respecto y prestar asistencia técnica a los grupos de trabajo establecidos para tratar las diferentes crisis.

### **Posible ausencia de un gobierno representativo**

41. Como ya se señaló, es importante tener presente que en algunas situaciones de crisis las instituciones del gobierno representativo y de la sociedad civil están ya en funcionamiento, mientras que en otras pueden pasar muchos años hasta llegar a esta situación. Esto tiene consecuencias no sólo para el conjunto de actividades pertinentes que han de adoptarse, sino también para el proceso por el que se aprueban y emprenden.

### **Papel del diálogo social y de los interlocutores sociales**

42. En su respuesta a las crisis, el enfoque de la OIT entrañará la promoción del diálogo social, especialmente en países y territorios en los que los interlocutores sociales ya están organizados. El diálogo social podría desempeñar un importante papel al contribuir a restablecer la confianza en las instituciones, facilitando el diálogo entre facciones opuestas, reorientando la dinámica social hacia objetivos constructivos y reforzando el sentido de la propiedad y de la inclusión social de los diferentes grupos y comunidades afectados por la crisis. El objetivo ha sido y continúa siendo hacer participar a una gran diversidad de organismos de la sociedad civil, incluidas las autoridades centrales y locales, las organizaciones de empleadores y trabajadores, y demás órganos representativos, especialmente los que operan a nivel local. El diálogo es especialmente importante a nivel local para promover un consenso en torno a las prioridades del proceso de reconstrucción y recuperación. El proyecto InFocus está introduciendo estos elementos en su programa de cooperación técnica.
43. Entre las medidas para reforzar la capacidad de los interlocutores sociales para contribuir al proceso de reconstrucción podría figurar la asistencia a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para ayudarles a que vuelvan a funcionar y los esfuerzos conscientes para garantizar su participación activa en el proceso de recuperación y reconstrucción. En este sentido, sería especialmente importante su capacidad para movilizar y representar a sus miembros y participar en el proceso de reconciliación y reconstrucción. También podrían desempeñar una importante función en la formulación y aplicación de planes y programas destinados a solucionar los problemas del empleo y demás problemas socioeconómicos. Asimismo, se debería tratar de conseguir la asistencia y el apoyo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de otros países. Además del apoyo financiero, podrían proporcionar formación y aportar otras contribuciones para fortalecer la capacidad institucional de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el país de que se trate.

### **Importancia de la presencia de la OIT en la fase inicial**

44. Es esencial garantizar que la OIT está presente y participa en el país en crisis ya durante el proceso de evaluación de las necesidades de emergencia y de la formulación de una estrategia, ya que es necesario empezar pronto a planificar la reconstrucción y desarrollo socioeconómico general y la creación de empleo. La OIT debería organizar actividades iniciales o empezar a prestar apoyo técnico con cargo a sus propios recursos, incluso antes de obtener fondos extrapresupuestarios. Esto contribuiría a convencer a los donantes de la

credibilidad de la OIT y crearía confianza en la posible contribución de la OIT. Asimismo, garantizaría una mejor evaluación de las necesidades presentes y futuras y facilitaría una mejor coordinación y sinergias con la labor llevada a cabo por otras instituciones. Además, esta estrategia permitiría a los mandantes de la OIT desempeñar un papel a través de un conjunto de actividades relacionadas con los proyectos desarrollados por la OIT. Como lo demuestra el caso de Timor Oriental, una presencia temprana garantiza que la OIT tiene propuestas de proyectos disponibles y puede intentar recaudar fondos para dichos proyectos, participando en el llamamiento conjunto de las Naciones Unidas para obtener la ayuda de la comunidad internacional.

### **La importancia de financiar una acción rápida y sus vínculos con la movilización de recursos**

45. La experiencia del proyecto InFocus en diversas situaciones de crisis destaca la necesidad de disponer inmediatamente de fondos para comenzar a tiempo las actividades y mantener una presencia de la OIT. Continúa habiendo retrasos en la aplicación de las medidas previstas de asistencia técnica, por ejemplo en Timor Oriental, debido a la falta de fondos adecuados.
46. Si bien normalmente la comunidad internacional se apresura a responder positivamente a las situaciones de crisis, el proceso para obtener fondos es lento. Las modalidades, vías, procedimientos, donantes principales y sus centros de coordinación para las actividades relativas a la crisis son bastante diferentes a aquellos con los que normalmente se encuentran las actividades de movilización de recursos de la OIT. Los donantes están más dispuestos a financiar la ayuda de emergencia que la reconstrucción. A menudo, analizan si el organismo tiene una presencia en el país, los antecedentes de respuestas rápidas y el seguimiento oportuno en situaciones de crisis. Se atribuye cierta importancia a la experiencia del organismo para trabajar en condiciones difíciles y a su capacidad para colaborar con otros organismos internacionales y programas en el país.
47. La idea de crear un fondo de acción rápida de la OIT es un elemento central de la estrategia de respuesta rápida del proyecto InFocus. El Programa y Presupuesto para 2000-2001 (vol. 3, párrafo 59) también incorpora esta estrategia. Aunque es importante disponer de capital inicial para las actividades preparatorias y de puesta en marcha es también esencial coordinar los esfuerzos para movilizar los recursos de los donantes externos a medio y largo plazo.

### **Colaboración estrecha con otras organizaciones**

48. Es necesario desplegar esfuerzos sistemáticos para establecer sinergias y promover asociaciones estratégicas con otras instituciones dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas que sean activas en contextos de crisis. Esto requiere una participación más plena de la OIT en la formulación de enfoques y programas integrados, y la promoción de asociaciones con otros organismos en actividades operacionales a nivel nacional así como a nivel regional y de la sede. Ahora que la OIT dispone de un Programa InFocus sobre Respuesta a la Crisis y Reconstrucción, se establecerán vínculos estrechos con los principales agentes internacionales. Se realizarán esfuerzos para garantizar que la OIT es invitada regularmente a participar desde el principio en la planificación de evaluaciones de necesidades interinstitucionales y otras respuestas adecuadas. Esto ya se ha empezado a producir y se está pidiendo al programa InFocus que se una a otros organismos para responder a las crisis en diferentes países. La participación del programa InFocus en diversos marcos y redes existentes de las Naciones Unidas para casos de crisis también será esencial para incrementar las actividades de cooperación.

## **La necesidad de abordar más rápidamente las cuestiones administrativas y financieras**

49. Los procedimientos administrativos y financieros de la OIT no siempre favorecen una respuesta rápida en casos de crisis. Por consiguiente será necesario determinar los obstáculos específicos y proponer soluciones para superarlos. Otro reto será encontrar formas viables de garantizar una presencia de la OIT en países y territorios en crisis en los que no hay una oficina de la OIT.

## **Las actividades de promoción de la OIT**

50. La OIT tiene también que desempeñar una función de promoción más importante en diversas cuestiones durante las situaciones de crisis y al comienzo de la reconstrucción. Tiene que promover la importancia esencial del empleo decente como medio de fomentar la reintegración social, resolver los conflictos sociales y económicos, restablecer la dignidad humana, y mitigar la pobreza. Es importante que se preste especial atención a que las soluciones propuestas tengan en cuenta los problemas de género resultantes de la crisis. Asimismo, la OIT tiene que convencer a otras entidades de que las normas del trabajo, el diálogo social, el tripartismo, la protección social y la creación o restauración de las instituciones de la sociedad civil forman parte integrante de la solución. Incluso si todos estos objetivos no pueden conseguirse inmediatamente, es necesario iniciar acciones de este tipo a fin de evitar o de reducir al mínimo las crisis futuras.

## **V. Observaciones finales**

51. En general, los países y demás organismos participantes han valorado la respuesta de la OIT a las crisis recientes y su contribución al proceso de reconstrucción. Si bien se reconoce que la OIT puede ofrecer un conjunto de productos exclusivos interrelacionados (que van desde el empleo, la generación de ingresos, la mitigación de la pobreza y la protección social a normas y derechos fundamentales, así como el tripartismo y la promoción del diálogo social), su éxito se valorará en función de la importancia, la eficacia y la puntualidad en la ejecución de diversas actividades y su estrecha integración con la labor de otros organismos e instituciones.
52. La Comisión tal vez estime oportuno compartir otras experiencias y prestar orientación para incrementar la actual estrategia y actividades de la OIT en materia de empleo y preocupaciones sociales en situaciones de crisis.

Ginebra, 28 de febrero de 2000.