



Organización
Internacional
del Trabajo

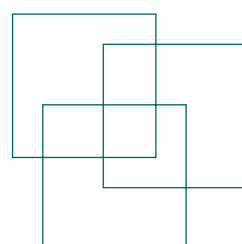


Guía para los trabajadores relativa a la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (núm. 205)

ACTRAV

Oficina de
Actividades para
los Trabajadores

Guía para los trabajadores relativa
a la Recomendación sobre el empleo y
el trabajo decente para la paz y la resiliencia
(núm. 205)



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2019
Primera edición 2019

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 Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas. Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Guía para los trabajadores relativa a la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (núm. 205) / Organización Internacional del Trabajo, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV). Ginebra: OIT, 2019.

Organización Internacional del Trabajo, Oficina de Actividades para los Trabajadores.

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, ni 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.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web ilopubs@ilo.org.

Producido por la Unidad de Producción
de Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

*Diseño gráfico y tipográfico, maquetación y composición,
impresión, publicación electrónica y distribución.*

La OIT se esfuerza por utilizar papel procedente de bosques gestionados de manera
ambientalmente sostenible y socialmente responsable.

Código: MAS-REP

Prólogo

Los sindicatos ven como una evidencia afirmar que uno de los factores más importantes de las estrategias de desarrollo de las economías es, por sí solo, un estado de paz y tranquilidad. Los sindicatos saben además que la paz y la tranquilidad deben cultivarse. Basados en esta observación, los sindicatos confían en que pueden contribuir a reducir las causas de los conflictos, gestionar situaciones de desastre y ayudar a los países en situación de posconflicto a volver a la normalidad. Los sindicatos cuentan con una valiosa experiencia resolviendo conflictos en el lugar de trabajo y reanudando los lazos entre comunidades divididas. Esto representa un recurso útil para la resolución de conflictos en los planos local, nacional y regional.

El papel que desempeñan los sindicatos (así como los empleadores y los gobiernos) en la generación de empleo y trabajo decente en pro de la prevención, la recuperación, la paz y la resiliencia de cara a los entornos frágiles cobró un impulso renovado tras la adopción de la *Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia* (núm. 205) por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2017. Esta recomendación reemplaza la *Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz)* (núm. 71) adoptada en 1944. Por consiguiente, extiende su alcance a situaciones de crisis provocadas por conflictos y desastres de cualquier índole, y amplía su acción a la prevención, la preparación, la reconstrucción y la recuperación.

Por medio de la presente Guía para los trabajadores, la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT ofrece información y orientación sobre cómo los sindicatos pueden garantizar que la aplicación de esta nueva herramienta global redunde en su provecho. Además, pretende ser una referencia valiosa para las organizaciones de trabajadores sobre las disposiciones de la Recomendación núm. 205 y proporciona múltiples sugerencias y ejemplos concretos sobre la manera en que las organizaciones de trabajadores pueden promover la creación de empleo y

trabajo decente en favor de la prevención, la recuperación, la paz y la resiliencia ante las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres. La Guía para los trabajadores se complementará con un manual de capacitación sobre la Recomendación núm. 205 y, además, suplementará el informe de políticas de ACTRAV sobre la Recomendación núm. 205 y el papel de los sindicatos publicado en octubre de 2017.

Se hicieron pruebas en varias actividades regionales y subregionales de la presente guía a lo largo de 2018, y en la Academia global de trabajadoras y trabajadores sobre la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia realizada en Turín, Italia, del 1 al 5 de octubre de 2018. ACTRAV agradece a todos los participantes de todos los eventos que compartieron su valiosa experiencia en términos de forma y de contenido.

La redacción de la presente guía para los trabajadores estuvo dirigida por Oliver Jütersonke del Centro sobre Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz del Graduate Institute (CCDP), en Ginebra, y contó con los aportes de Janine Bressmer, Muriel Esposito, Kathryn Gichini, Kazushige Kobayashi, Darine Atwa y Emilio Rodríguez. Asimismo, se agradece sobremanera a ACTRAV —en particular a Claire La Hovary y Mohammed Mwamadzingo— por su coordinación del seguimiento de la Recomendación núm. 205. Fueron recibidas con igual entusiasmo las impresiones de Donato Kiniger-Passigli y sus colegas de la unidad de Apoyo a la Coordinación para la Paz y la Resiliencia (CSPR) de la OIT, Stephen Benedict de la Confederación Sindical Internacional (CSI), en Bruselas, y Evelin Toth, Henry Cunningham, Inviolata Chinyangarara y Rafael Mapalo del CIF-OIT, en Turín.

Maria Helena André

Directora, Oficina de Actividades
para los Trabajadores (ACTRAV)

Índice

Prólogo	5
Presentación de la guía	9
Reseña de los conflictos y los desastres	11
Antecedentes de la recomendación	13
Preámbulo.....	15
I. Objetivos y ámbito de aplicación	17
II. Principios rectores	19
III. Planteamientos estratégicos	21
IV. Oportunidades de generación de empleos e ingresos	23
V. Derechos, igualdad y no discriminación	27
VI. Educación y formación y orientación profesionales.....	31
VII. Protección social	33
VIII. Legislación laboral, administración del trabajo e información sobre el mercado de trabajo	35
IX. Diálogo social y función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores	37
X. Migrantes afectados por situaciones de crisis	39
XI. Refugiados y repatriados	43
XII. Prevención, mitigación y preparación	46
XIII. Cooperación internacional	48
Conclusión.....	50



Presentación de la guía

Desde su creación en 1919, la OIT se funda en el principio de que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social que cada trabajadora y cada trabajador puede reivindicar libremente, así como su justa participación en la riqueza que han contribuido a crear basándose en la noción de igualdad de oportunidades. No obstante, los conflictos y los desastres truncan drásticamente dichas aspiraciones. La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación núm. 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia en junio de 2017, que se refiere a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres. Los conflictos y los desastres se semejan en cuanto a su grado de impacto y sus consecuencias tanto en el mundo del trabajo como fuera de él.

Las situaciones de crisis en todo el mundo destruyen los medios de vida, frenan las actividades comerciales y deterioran los lugares de trabajo. Las instituciones sociales dejan de funcionar eficazmente e innumerables trabajadores pierden sus empleos, así como la protección social y sus derechos inherentes. En consecuencia, se agravan las desigualdades y la exclusión social, lo que conduce al menoscabo de las normas del trabajo. Algunos segmentos de la población, tales como las personas pertenecientes a minorías, los niños, las mujeres, las personas con discapacidad y los ancianos se ven particularmente afectados, así como los migrantes y las poblaciones desplazadas por la fuerza.

Sin duda alguna, el mundo del trabajo está sufriendo las consecuencias negativas de los conflictos y los desastres. Sin embargo, este también desempeña un papel importante en la prevención y la respuesta ante tales circunstancias, y contribuye a consolidar la paz y la resiliencia —por ejemplo, creando empleos y oportunidades generadoras de ingresos, garantizando el acceso a los servicios sociales básicos y a la protección social, defendiendo los derechos laborales, forjando instituciones representativas y responsables, y fomentando el diálogo social. Tal es el enfoque de la Recomendación núm. 205, y el propósito de la presente Guía para los trabajadores consiste en familiarizar a los lectores con sus contenidos.

Objetivos de esta Guía para los trabajadores

- ✓ Presentar a los dirigentes sindicales y los profesionales la Recomendación núm. 205 de la OIT haciendo énfasis en el contenido de cada sección y en las afinidades con las actuales normas internacionales del trabajo.
- ✓ Citar ejemplos de las actividades que llevan a cabo las organizaciones de trabajadores en las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres.
- ✓ Proponer a las organizaciones de trabajadores una serie de puntos de acción referidos a secciones y aspectos específicos de la Recomendación núm. 205 de la OIT, incluidas las sugerencias sobre cómo familiarizar a los trabajadores y al personal sindical con la recomendación, y sobre cómo incorporar algunos de sus mensajes clave en los materiales de difusión y las campañas de sensibilización.
- ✓ Promover el desarrollo de estrategias y políticas eficaces necesarias a la acción sindical.

Solicitud de reacciones

Si su organización ha puesto en práctica o debatido sobre cualquiera de los puntos de acción, o ha diseñado actividades propias para encarar situaciones de crisis específicas relacionadas con los conflictos y los desastres, la OIT-ACITRAV estaría agradecida en obtener sus comentarios e impresiones. Esto permitirá a la OIT y sus socios conocer los pasos concretos que se están tomando sobre el terreno para impulsar la aplicación de la Recomendación núm. 205 y aportar cambios a las próximas ediciones de la presente guía.



Reseña de los conflictos y los desastres

Según el *War Report* (Informe sobre la guerra) de la Academia de Ginebra, en 2018 se registraron al menos 69 conflictos armados en 30 países. En algunos lugares ocurren a la par varios conflictos en los que intervienen no solo las fuerzas internas, sino también una serie de actores externos armados, además del apoyo extranjero¹. Si bien es posible que las «guerras» convencionales entre Estados ya no sean tan comunes, los enfrentamientos armados entre fuerzas castrenses (incluidos los grupos armados no estatales en guerras civiles e insurgencias) siguen siendo una de nuestras preocupaciones globales.

El «conflicto armado», un término empleado en derecho internacional, produce efectos graves y durables en la población civil y trastoca la vida social. Muchas personas viven en sociedades cuya situación no puede catalogarse como un conflicto armado *sensu stricto*, pero sí presencian niveles comparables de violencia y de muerte. De hecho, en los «entornos que no sufren conflicto» se observan grados de violencia mortífera comparables —y a veces superiores— a los observados en las zonas de guerra².

Si bien el grueso de esta violencia en entornos que no sufren conflicto estalla entre individuos y no entre fuerzas militares o grupos armados organizados, sus efectos globales se asemejan a los que sufren la sociedad y el mercado de trabajo. Así, en países como El Salvador, México o Sudáfrica, la violencia sigue cundiendo de manera alarmante.

Y en Brasil, una potencia económica a nivel regional, se registran cada año más de 50 000 muertes violentas en las urbes. Esto significa que debemos cambiar nuestra manera de pensar: ya no puede hablarse solo de «guerra» y «paz», pues ahora nos encontramos ante un mundo con múltiples formas de violencia y conflicto que ocurren en los contextos más variados.

A nivel mundial, las sociedades luchan por hacer frente no solo a los conflictos violentos, sino a los catástrofes, de origen natural o humano, y otras clases de eventos catastróficos que van desde terremotos y deslizamientos de tierras hasta fuegos incontrolados, tormentas devastadoras y epidemias, por citar solo algunos. La causa —o al menos el agravamiento— de muchos de estos peligros naturales también podría hallarse en la mano del hombre; de ahí que no siempre resulte fácil distinguir entre un desastre natural y un desastre de origen humano. Así, los deslizamientos de terrenos se deben en general a la deforestación o a procedimientos de construcción inseguros. El calentamiento global y sus efectos (aumento del nivel del mar y pautas meteorológicas extremas, por ejemplo) también se atribuyen a la acción humana.

Dato: Solo en 2017 se produjeron en el mundo al menos 183 desastres naturales y 118 desastres de origen humano.

A veces, los conflictos y los desastres coinciden. Haití, Somalia y Filipinas son ejemplos recientes de países en los que la guerra civil, la insurgencia armada o la violencia comunitaria han coexistido con seísmos, huracanes, o períodos de sequía y hambruna. En diciembre de 2004 un tsunami se abatió sobre Aceh, una provincia indonesia asolada por los conflictos, tras casi tres décadas de violencia armada entre el Movimiento para un Aceh Libre (GAM) y el gobierno indonesio. Este tsunami dejó un saldo de al menos 170 000 fallecidos y más de 500 000 personas desplazadas. Al mismo tiempo, dicho desastre sirvió de catalizador para iniciar negociaciones de paz y redactar un acuerdo que fue refrendado en agosto de 2005.

Los efectos combinados de los conflictos y los desastres son difíciles de analizar. Las poblaciones afectadas luchan frecuentemente contra la miseria, la marginalización y la exclusión. Hay sociedades enteras que sufren las consecuencias de la pérdida de productividad económica y de un fallido potencial de crecimiento. Las crisis también desplazan a cantidades ingentes de personas tanto dentro como fuera de las fronteras. Los conflictos y los desastres afectan a las poblaciones vulnerables de muchas formas, sobre todo en términos de salud pública —en particular a la población infantil, que, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), es la más golpeada por los efectos sanitarios negativos que traen aparejados las crisis.

¹ En Siria y Sudán, por ejemplo.

² En América Latina y el Caribe, por ejemplo, así como en algunas regiones del África subsahariana y de Asia.



Antecedentes de la recomendación

La Recomendación núm. 71 de la OIT relativa a la organización del empleo en la transición de la guerra a la paz se adoptó en 1944. La Recomendación núm. 71 buscaba el pleno empleo durante la posguerra. Reflejó la época en que se adoptó y se centró en las guerras internacionales, hizo hincapié en la desmovilización de los combatientes y su reintegración al mercado laboral, la desmovilización y reconversión industriales, y los programas de formación y readaptación para apuntalar los esfuerzos de reconstrucción.

La revisión de la Recomendación núm. 71 se debatió en varias ocasiones en el seno de la OIT —incluso en 1998, 2002 y 2012. Pero fue en 2014 cuando finalmente se tomó la decisión de proceder a dicha revisión. En marzo de 2014, el Consejo de Administración de la OIT incluyó un punto sobre la elaboración de una norma en el orden del día de las 105. (junio de 2016) y 106. (junio de 2017) reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo a fin de revisar la Recomendación núm. 71.

La Recomendación núm. 205 amplía la Recomendación núm. 71 con la intención de:

- ✓ incluir todos los conflictos, independientemente de que sean internacionales, no internacionales, armados o no armados;
- ✓ centrarse en todas las situaciones de crisis, desde la recuperación hasta la reconstrucción, pero también en la prevención, la preparación y la resiliencia;
- ✓ abordar los contextos de los desastres y la adaptación al cambio climático. Hoy en día, los conflictos y la violencia social adquieren muchas formas, y se combinan con las catástrofes y los desastres de origen natural o humano de maneras muy complejas;
- ✓ poner énfasis en la gestión de crisis y riesgos, la «resiliencia» de las sociedades y las instituciones, y las capacidades del mundo del trabajo en las áreas de prevención y mitigación, preparación, respuesta y recuperación;
- ✓ incluir una perspectiva de género en los contextos de conflictos y desastres;
- ✓ prestar especial atención a los grupos de población a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables: niños, personas que pertenecen a las minorías, pueblos indígenas y tribales, desplazados internos, personas con discapacidad, migrantes y refugiados, e
- ✓ incorporar la terminología más reciente convenida a nivel internacional relativa a los contextos de conflicto y de desastre.

En términos de contenido, la R205 amplía la orientación original relativa a las medidas de promoción del empleo para la transición hacia la paz al tomar en consideración:

- a. nuevos enfoques para promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido, y oportunidades de medios de vida, así como otros aspectos del Programa de Trabajo Decente particularmente relevantes en los contextos de crisis, tales como derechos, protección social y diálogo social;
- b. la complejidad del contexto mundial contemporáneo y la naturaleza multidimensional de las crisis, y
- c. la experiencia que han adquirido la OIT y la comunidad internacional en materia de respuesta a las crisis, y las nuevas estrategias y enfoques desarrollados desde 1944.

Así, la Recomendación núm. 205 va más allá de la reconstrucción y la recuperación, ambas tratadas en la Recomendación núm. 71, y se concentra también en la prevención, la preparación y la resiliencia encaminadas a anticipar y mitigar el impacto de las crisis. Además, la Recomendación núm. 205 amplía la orientación original relativa a las medidas de promoción del empleo para la transición de la guerra a la paz abarcando cabalmente el Programa de Trabajo Decente.

Los múltiples desafíos globales vinculados a los conflictos y los desastres complican la formulación de las prioridades para el mundo del trabajo. Así, el proceso conducente a la adopción de la Recomendación núm. 205 de la OIT resultó ser un ejercicio delicado y, a veces, controvertido. Durante la primera ronda de discusiones en 2016, afloraron los desacuerdos en torno a la naturaleza de grupos vulnerables que debían quedar particularmente destacados en la Recomendación.

El conjunto de Estados africanos insistió que se dedicase a los migrantes una sección independiente, mientras que otros, en particular los Estados europeos, solicitaron que, al contrario, se enfatizaran las cuestiones relativas a los refugiados. Al final, tanto los migrantes como los refugiados figuraron en capítulos separados de la recomendación (véanse las secciones XI y XII más abajo).

La Recomendación núm. 205 se cuenta entre las más recientes de las 402 normas internacionales del trabajo de la OIT, y constituye el único marco normativo internacional que ofrece orientación para la construcción de la paz y la resiliencia a través del empleo y el trabajo decente.

Distinción entre recomendaciones y convenios

Los convenios (y protocolos) son jurídicamente vinculantes cuando son ratificados por los Estados miembros, mientras que las recomendaciones son no vinculantes. Estas podrían evocar la existencia de obligaciones jurídicas contenidas en los convenios o protocolos y ofrecer una orientación detallada.

Todas las normas internacionales del trabajo (NIT), ya sean convenios, protocolos o recomendaciones, se adoptan según las mismas pautas y con la participación de los Miembros de la OIT.

Todas las NIT podrían constituir un ejemplo de buena conducta para los Estados, influir en la adopción de la legislación nacional, influir en las políticas, influir en los tratados internacionales o acuerdos adoptados fuera del marco de la OIT, y servir de puntos referencia en otras esferas (por ejemplo, dentro de las Naciones Unidas y otras organizaciones de alcance internacional y regional). Asimismo, los tribunales, los responsables de políticas, los juristas o los activistas podrían servirse de ellas.

Se trata de una recomendación autónoma, en el sentido de que —a diferencia de la Recomendación núm. 203 (2014) sobre el trabajo forzoso, p. ej.— no complementa un convenio o un protocolo existente (en el caso de la Recomendación núm. 203, este complementa el Convenio sobre el trabajo forzoso núm. 29 (1930) y su Protocolo de 2014).

Las normas internacionales del trabajo de la OIT

Convenios (total actual: 190)

- Tratados internacionales que son jurídicamente vinculantes cuando los ratifican los Estados miembros

Recomendaciones (total actual: 206)

- No están abiertas a la ratificación y no son jurídicamente vinculantes
- Pueden ser textos independientes o complementar convenios específicos

Protocolos (total actual: 6)

- Adiciones a convenios existentes que precisan ser ratificados por los Estados miembros

Nota: La Recomendación núm. 205 es muy clara: las respuestas a las crisis deberían ser compatibles con las normas internacionales del trabajo aplicables (párrafo 43).

La Recomendación núm. 205 pone énfasis en la necesidad de garantizar que se respeten las normas internacionales del trabajo, y se refiere explícitamente a varias normas — aunque muchas otras sean relevantes, desde luego— (estas se enumeran a lo largo de esta guía). Esto ofrece a las organizaciones de trabajadores la oportunidad de solicitar que se apliquen las normas ratificadas o ejercer presión para que se ratifiquen las normas relevantes, incluidas las que se mencionan expresamente en esta recomendación.

→ La adopción de la Recomendación núm. 205 contó con un apoyo abrumador en la CIT, incluso por parte del Grupo de los Empleadores. Así, las organizaciones de trabajadores pueden solicitar a los gobiernos y las organizaciones de empleadores que la consideren plenamente.

Preámbulo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 5 de junio de 2017, en su 106.ª reunión;

Reafirmando el principio enunciado en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) según el cual la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;

Recordando la Declaración de Filadelfia (1944), la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998) y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008);

Teniendo en cuenta la necesidad de revisar la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71), a fin de ampliar su ámbito de aplicación y proporcionar orientaciones actualizadas sobre la contribución del empleo y el trabajo decente a la prevención, la recuperación, la paz y la resiliencia con respecto a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres;

Considerando el impacto y las consecuencias que los conflictos y los desastres tienen en la pobreza y el desarrollo, los derechos humanos y la dignidad, el trabajo decente y las empresas sostenibles;

Reconociendo la importancia del empleo y del trabajo decente para promover la paz, prevenir situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia;

Reconociendo que los países que reciben refugiados pueden no encontrarse en situación de conflicto o de desastre;

Poniendo de relieve la necesidad de asegurar el respeto de todos los derechos humanos y el imperio de la ley, incluido el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las normas internacionales del trabajo, en particular de los derechos y principios que son pertinentes para el empleo y el trabajo decente;

Considerando la necesidad de reconocer que las crisis afectan de manera distinta a las mujeres y a los hombres, y la importancia decisiva de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia;

Reconociendo la importancia de formular respuestas, por medio del diálogo social, a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas y, según proceda, con las organizaciones pertinentes de la sociedad civil;

Observando la importancia de crear o de restablecer un entorno propicio para las empresas sostenibles, teniendo en cuenta la resolución y conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 96.ª reunión (2007), y en particular para las pequeñas y medianas empresas, con el fin de estimular la generación de empleo, la recuperación económica y el desarrollo;

Afirmando la necesidad de elaborar y fortalecer medidas de protección social, como medio para prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia;

Reconociendo la importancia de contar con servicios públicos accesibles y de calidad en la recuperación económica, el desarrollo, las iniciativas de reconstrucción, la prevención y la resiliencia;

Destacando la necesidad de la cooperación internacional y las alianzas entre las organizaciones regionales e internacionales para asegurar que se emprendan iniciativas conjuntas y coordinadas;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al empleo y al trabajo decente para la paz y la resiliencia, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha dieciséis de junio de dos mil diecisiete, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017.

El preámbulo de la Recomendación núm. 205 recuerda algunos de los documentos y principios fundacionales sobre los que reposa la Recomendación, y, en paralelo, da una idea de los principales temas a abordar en sus secciones subsiguientes. Reafirma que la justicia social constituye un requisito para la paz permanente y rememora algunos de los documentos clave de los años 40 —en particular, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944)—, los cuales buscaban promover el papel de la Organización en la escena internacional tras el fracaso del sistema de la Sociedad de Naciones. Con la Segunda Guerra Mundial llegando a su fin, la Declaración de Filadelfia —y la Recomendación núm. 71 relativa a la transición de la guerra a la paz que la acompañaba— expuso claramente las ambiciones de la OIT: otorgar a sus actividades y a las del mundo del trabajo un papel protagónico durante la posguerra.

Al comienzo, cabe destacar el importante párrafo que resalta como los conflictos y desastres afectan a las mujeres y los hombres de manera diferente, y como las aspiraciones de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres deberían estar en el centro de los esfuerzos para la prevención, preparación y respuesta a las crisis. Si bien no se menciona de manera explícita, el preámbulo se hace eco de la agenda de aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad (2000), así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).

Nota: Adoptar una perspectiva de género representa un tema transversal clave que atañe a todas las secciones de la Recomendación núm. 205 de la OIT. Además, se invita a las organizaciones de trabajadores a explorar y definir a fondo las dinámicas sobre género con sus miembros y el personal sindical.

Por último, el preámbulo recalca la importancia de consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas con objeto de elaborar mediante el diálogo social respuestas a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres.

Derecho internacional relevante

- Declaración de Filadelfia (1944), anexo a la Constitución de la OIT
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
- Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998)
- Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008)

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Sensibilizar a los trabajadores y al personal sindical en cuanto a la existencia de la Recomendación núm. 205 a través de discusiones, formaciones y eventos de intercambio de conocimientos, y materiales de campaña.
- ✓ Garantizar que las actividades concretas sean inclusivas y tengan una perspectiva de género para poder desarrollar acciones que apoyen y fortalezcan la igualdad de género.
- ✓ ¿Ha debatido sobre la función que desempeña su organización en el contexto de conflictos y desastres y sobre cómo puede mejorar dicha función?
- ✓ Evaluar la necesidad de desarrollar la capacidad de los sindicatos a fin de empoderarlos y apuntalar su función en los contextos de crisis.
- ✓ Explorar las formas de fomentar una política nacional de preparación tanto con los empleadores como con los gobiernos.



I. Objetivos y ámbito de aplicación

1. La presente Recomendación proporciona orientaciones a los Miembros sobre las medidas que se han de adoptar para generar empleo y trabajo decente a los fines de la prevención, la recuperación, la paz y la resiliencia con respecto a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres.
2. A los efectos de la presente Recomendación y tomando como base la terminología acordada a nivel internacional:
 - a) el término «desastre» designa una disrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad en cualquier escala debida a fenómenos peligrosos que interaccionan con las condiciones de exposición, vulnerabilidad y capacidad, ocasionando uno o más de los siguientes: pérdidas e impactos humanos, materiales, económicos y ambientales, y
 - b) el término «resiliencia» designa la capacidad que tiene un sistema, una comunidad o una sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse, transformarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficiente, en particular mediante la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas por conducto de la gestión de riesgos.
3. A los efectos de la presente Recomendación, el término «respuesta a las crisis» designa todas las medidas relativas al empleo y al trabajo decente que se adoptan para responder a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres.
4. La presente Recomendación se aplica a todos los trabajadores y a todas las personas que buscan empleo, así como a todos los empleadores, en todos los sectores de la economía que resultan afectados por situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres.
5. Las referencias que se hacen en esta Recomendación a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a la seguridad y la salud y a las condiciones de trabajo también se aplican a los trabajadores que intervienen en las respuestas a las crisis, inclusive en la respuesta inmediata. Las referencias que se hacen en esta Recomendación a los derechos humanos y a la seguridad y la salud se aplican igualmente a las personas que participan en las respuestas a las crisis realizando un trabajo voluntario.
6. Las disposiciones de la presente Recomendación se aplican sin perjuicio de los derechos y obligaciones que tengan los Miembros en virtud del derecho internacional, en particular del derecho internacional humanitario, del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional de los derechos humanos.

Esta primera sección sustancial de la Recomendación núm. 205 aborda el vocabulario referente a «situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres». Es importante observar que no focaliza solamente los contextos de «posconflicto» y «posdesastre», sino el ciclo de «respuesta a la crisis» en su totalidad. Esto queda reflejado en el lenguaje sobre «prevención» y «recuperación» empleado en el párrafo 1 y a lo largo de la Recomendación.

Nota: En su esencia, la Recomendación núm. 205 busca desmarcarse de las actividades que se emprenden solo cuando un conflicto o un desastre ha ocurrido. En lugar de ello, se hace énfasis también en el papel del mundo del trabajo para evitar estas crisis mediante un enfoque proactivo —o al menos mitigar sus efectos a través de una preparación precoz.

En el párrafo 2 se definen los términos «desastre» y «resiliencia». La Recomendación núm. 71 se centraba en las transiciones de la «guerra» a la «paz», mientras que la Recomendación núm. 205 se adecua a los tiempos y circunstancias cambiantes que exigen repensar la manera de lograr y mantener una paz sostenible y «positiva» para que las personas puedan perseguir su potencial socioeconómico.

En este contexto, el término «resiliencia» implica hacer frente a los sistemas sociales, adaptarse a ellos y, finalmente, transformarlos ante las situaciones de crisis, sobre todo desde una perspectiva comunitaria y de instituciones sociales.

La Recomendación núm. 205 no define el término «conflicto», lo que nos permite interpretarlo de manera más amplia para abarcar no solo al «conflicto armado», sino otros contextos con altos niveles de violencia y turbulencia política. Las crisis políticas adquieren muchas formas y tamaños, desde conflictos sociales en el lugar de trabajo hasta tensiones comunitarias, violencia de pandilla, represión estatal, operaciones criminales a gran escala e insurgencia armada, por citar solo algunos ejemplos. Todas estas circunstancias tienen un punto en común: requieren centrarse en la paz, y en particular, construir la paz y la resiliencia —y la Recomendación núm. 205 trata exclusivamente sobre el potencial de las actividades de empleo y de trabajo decente para prevenir y responder a dichas crisis³.

³ Para más información sobre la definición y para contextualizar el papel de la organización de los trabajadores: OIT 2016, [Empleo y trabajo decente en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre](#).

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Discutir sobre la aplicabilidad de la noción de «conflicto» a situaciones que van más allá del «conflicto armado» o la «guerra», esto es, a una variedad de contextos marcados por la violencia crónica o la inestabilidad política.
- ✓ Abordar con los trabajadores, dirigentes sindicales y profesionales la noción de «resiliencia» —su significado con respecto a las comunidades e instituciones sociales, cuándo usarlo y de qué manera. El manual de capacitación de la OIT *Hacer frente a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres*, publicado en paralelo a esta Guía para los trabajadores, constituye un punto de partida.



II. Principios rectores

7. Al adoptar medidas relativas al empleo y al trabajo decente para responder a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres y con miras a la prevención, los Miembros deberían tener en cuenta lo siguiente:

- a) la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente, que son factores decisivos para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia;
- b) la necesidad de respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, otros derechos humanos y otras normas internacionales del trabajo pertinentes, y tener en cuenta otros instrumentos y documentos internacionales, según proceda y sea aplicable;
- c) la importancia de la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción y el clientelismo;
- d) la necesidad de respetar las leyes y políticas nacionales y utilizar los conocimientos, las capacidades y los recursos locales;
- e) la naturaleza de la crisis y la magnitud de su impacto en la capacidad de los gobiernos, incluidos los gobiernos regionales y locales, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras instituciones nacionales e instituciones 4 pertinentes para aportar respuestas eficaces, con la cooperación y asistencia internacionales necesarias, según se requiera;
- f) la necesidad de combatir la discriminación, los prejuicios y el odio por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional, origen social, discapacidad, edad, orientación sexual o de otra índole;
- g) la necesidad de respetar, promover y hacer realidad la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, sin discriminación de ningún tipo;
- h) la necesidad de prestar una atención especial a los grupos de población y a las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables, incluyendo, aunque no únicamente, a los niños y niñas, las personas jóvenes, las personas pertenecientes a minorías, los pueblos indígenas y tribales, las personas con discapacidad, los desplazados internos, los migrantes, los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza a través de las fronteras;
- i) la importancia de identificar y evaluar toda consecuencia negativa y no intencionada y de evitar los efectos colaterales perjudiciales para las personas, las comunidades, el medio ambiente y la economía;
- j) la necesidad de una transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible como medio para el crecimiento económico sostenible y el progreso social;
- k) la importancia del diálogo social;
- l) la importancia de la reconciliación nacional, cuando proceda;
- m) la necesidad de solidaridad, responsabilidad y carga compartidas y cooperación a nivel internacional, de conformidad con el derecho internacional, y
- n) la necesidad de una estrecha coordinación y de sinergias entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo, en particular con miras a la promoción del empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente y de oportunidades de generación de ingresos, evitando la duplicación de esfuerzos y de mandatos.

Esta sección aborda algunos de los textos clave de la OIT, incluyendo la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (PDFT) de 1998 y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008. A grandes rasgos, la Recomendación núm. 205 está firmemente integrada en el enfoque de la OIT sobre el empleo productivo y los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente (creación de empleo, derechos en el trabajo, protección social y diálogo social) —haciendo énfasis en la necesidad de adaptar elementos de estas ambiciones a contextos específicos de conflicto y desastre. Esta sección también pone de relieve la importancia de respetar a las personas pertenecientes a minorías y a los grupos vulnerables, e incide en la necesidad de colocar las cuestiones sobre género en el centro de todas las actividades de programación. Además, esta sección alude frecuentemente al medio ambiente.

Nota: Existen claros vínculos entre la Recomendación núm. 205 y el debate sobre el cambio climático, la sostenibilidad ambiental y los efectos de la degradación medioambiental, tales como la deforestación y la polución, al igual que las transiciones justas.

Merece especial mención la cláusula 7(k), que confirma el papel de los sindicatos acentuando la importancia del diálogo social en la aplicación de medidas sobre el empleo y el trabajo decente para responder a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres, y prevenirlas.

La cláusula 7(n) trata sobre la necesidad de una estrecha coordinación y sinergias entre la asistencia humanitaria y la cooperación para el desarrollo. Se trata de una cuestión primordial que relaciona la Recomendación núm. 205 con las discusiones que hoy tienen lugar entre expertos en materia de acción humanitaria, desarrollo y consolidación de la paz. Estos debates giran en torno a la observación de que prestar ayuda no se limita a intervenciones cortoplacistas durante el inicio de los conflictos o los desastres; también implica realizar actividades de largo plazo en las llamadas «crisis prolongadas» o contextos en los que la acción humanitaria dura años, e incluso décadas, y numerosos conflictos y desastres se suceden en el tiempo —y a veces coexisten. Colombia, Haití, Somalia y Sudán del Sur son solo algunos de los países que pueden analizarse bajo esta óptica.



Crisis prolongada en Haití

Durante décadas, la isla caribeña de Haití ha sufrido los estragos de las convulsiones políticas, la violencia desbordada y los desastres naturales de grandes proporciones que ocurren, en promedio, cada dos años. En enero de 2010 un demoledor terremoto azotó la isla, se cobró la vida de más de 230 000 personas y destruyó algunas zonas de Puerto Príncipe, la capital.

Inmediatamente después del terremoto, la OIT y sus colaboradores locales del mundo del trabajo participaron en *actividades humanitarias* siguiendo una estrategia de uso intensivo de mano de obra para la gestión de escombros. Para ello se diseñó un sistema de planificación comunitaria que incluyó la demolición de edificios destrozados, así como la remoción, transporte, reciclaje y reutilización de escombros con el fin de rehabilitar las infraestructuras comunitarias. En el proceso se creó el equivalente de casi 25 000 días remunerados de empleo temporal.

Posteriormente se diseñó una *estrategia de desarrollo amás largo plazo* que incluía programas de capacitación en creación y gestión de empresas, consolidación de instituciones nacionales, cuestiones de seguridad y salud en el trabajo, y desarrollo de la capacidad de emprendimiento —incluyendo cómo construir viviendas antisísmicas y resistentes a huracanes.

A través de la combinación de intervenciones de corto y de largo plazo, el mundo del trabajo puede participar activamente en las tareas de socorro inmediato, reactivar la economía local y, por último, reconstruir las instituciones sociales y el tejido social del país.

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Asegurarse de que los trabajadores, los sindicatos y el personal profesional estén familiarizados con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 y la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008 de la OIT.
- ✓ Debatar sobre las afinidades que existen entre las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres y los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente.
- ✓ Comprender la relación entre el socorro humanitario, el desarrollo de la cooperación y la consolidación de la paz (igualmente en atención a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), y cómo las tres se combinan en las llamadas «crisis prolongadas».
- ✓ En relación a lo mencionado más arriba, considere las oportunidades emergentes para los sindicatos a nivel de país en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas.
- ✓ ¿Ha abordado estas cuestiones con las organizaciones de empleadores, o en estructuras tripartitas en su país?

III. Planteamientos estratégicos

8. Los Miembros deberían adoptar un planteamiento gradual y multidimensional, poniendo en práctica estrategias coherentes y globales para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, que incluyan:
- a) la estabilización de los medios de vida y de los ingresos, a través de medidas inmediatas para el empleo y la protección social;
 - b) la promoción de la recuperación económica local para generar oportunidades de empleo y trabajo decente y reintegración socioeconómica;
 - c) la promoción del empleo sostenible y el trabajo decente, la protección social y la inclusión social, el desarrollo sostenible, la creación de empresas sostenibles, en particular las pequeñas y medianas empresas, la transición de la economía informal a la economía formal, la transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible y el acceso a los servicios públicos;
 - d) la celebración de consultas y el fomento de la participación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la planificación, la puesta en práctica y el seguimiento de las medidas de recuperación y resiliencia, teniendo en cuenta, según proceda, las opiniones de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil;
 - e) la evaluación del impacto que tienen en el empleo los programas nacionales de recuperación puestos en práctica con inversiones públicas y privadas, para promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres, en particular para las personas jóvenes y las personas con discapacidad;
 - f) la prestación de orientación y apoyo a los empleadores a fin de que puedan adoptar medidas eficaces para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de los efectos negativos en los derechos humanos y laborales en sus actividades, o en productos, servicios o actividades con los que puedan estar directamente asociados, y para rendir cuentas sobre la manera en que abordan esos riesgos;
 - g) la aplicación de una perspectiva de género en todas las actividades de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la prevención y la respuesta a la crisis;
 - h) el establecimiento a nivel nacional de marcos económicos, sociales y jurídicos que fomenten una paz duradera y un desarrollo sostenible, dentro del respeto de los derechos laborales;
 - i) la promoción del diálogo social y la negociación colectiva;
 - j) la creación o el restablecimiento de instituciones del mercado de trabajo, con inclusión de servicios de empleo, que impulsen la estabilización y la recuperación;
 - k) el desarrollo de la capacidad de los gobiernos, incluidas las autoridades regionales y locales, así como de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y
 - l) la adopción de medidas, según proceda, para la reintegración socioeconómica de las personas afectadas por una crisis, en particular aquellas que hayan estado relacionadas con las fuerzas armadas o con grupos combatientes, inclusive a través de programas de formación destinados a mejorar su empleabilidad.
9. La respuesta a la crisis en el período inmediatamente posterior a un conflicto o un desastre debería incluir, según proceda:
- a) una evaluación de necesidades coordinada e inclusiva, con una clara perspectiva de género;
 - b) una intervención urgente para satisfacer las necesidades básicas y prestar servicios, que incluyan la protección social y el apoyo a la obtención de medios de vida, medidas inmediatas para el empleo y oportunidades de generación de ingresos para los grupos de población y las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables;
 - c) una asistencia, en la medida de lo posible prestada por las autoridades públicas con el apoyo de la comunidad internacional en la que participen los interlocutores sociales y, cuando proceda, las organizaciones pertinentes de la sociedad civil y de la comunidad;
 - d) condiciones de trabajo seguras y decentes, que incluyan el suministro de equipo de protección personal y de atención médica para todos los trabajadores, incluidos aquellos que participan en las actividades de rescate y rehabilitación, y
 - e) el restablecimiento, cuando sea necesario, de las instituciones gubernamentales y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de las organizaciones de la sociedad civil pertinentes.

La idea de un enfoque de componentes múltiples reviste importancia. Sobre este particular, la Política de las Naciones Unidas sobre la Creación de Empleo, la Generación de Ingresos y la Reintegración en la Sociedad después de un Conflicto (2009) aborda tres problemáticas específicas:

- ✓ consolidar la seguridad y la estabilidad con programas a corto plazo orientados a grupos específicos;
- ✓ promover oportunidades de empleo a nivel local y reconstruir comunidades, y
- ✓ fomentar la creación de empleo sostenible y a largo plazo a nivel nacional.

Dependiendo de la naturaleza específica de la crisis, el énfasis podría recaer más sobre una vertiente que sobre otra, y las prioridades cambiarán con el tiempo. Pero resulta improbable que exista una sola línea de acción a tomar —desde la perspectiva del mundo del trabajo— en un momento dado; de ahí la necesidad de reflexionar de manera estratégica. Con todo, las organizaciones de trabajadores podrían recordar a su gobierno que uno de los enfoques estratégicos sugeridos en la cláusula 8(i) consiste en promover el diálogo social y la negociación colectiva, que la cláusula 8(d) expone que los Estados Miembros deberían garantizar la consulta e incentivar la participación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la planificación, la puesta en práctica y el seguimiento de las medidas de recuperación y resiliencia, y que la cláusula (k) resalta la necesidad de desarrollar la capacidad de varios actores, incluida la de las organizaciones de trabajadores.

Un enfoque estratégico en Filipinas

Cuando el supertifón Haiyan asoló Filipinas en noviembre de 2013, la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) adoptaron una estrategia cabal que incluía una serie de intervenciones encabezada por un programa de emergencia para el empleo que proporcionaba, además de una fuente de ingreso inmediata, protección social y cobertura de salud, así como orientaciones sobre la seguridad y salud en el trabajo.

Al tomar forma la respuesta nacional, el enfoque pasó a centrarse en el desarrollo de la capacidad de los gobiernos locales para mejorar sus sistemas y servicios de apoyo en favor de la creación de empleo. Se prestó asistencia a las comunidades desarrollando empresas basadas en la cadena de valor. Asimismo, se realizaron esfuerzos para establecer un mecanismo de convergencia entre las agencias gubernamentales nacionales, los gobiernos locales y grupos del sector privado a fin de evitar la duplicación de los esfuerzos, maximizar la cobertura de la asistencia a las comunidades afectadas y compartir las mejores prácticas referentes a la recuperación de los medios de vida.

Una estrategia no consiste solamente en programar decisiones; las organizaciones de trabajadores también deben posicionarse de manera estratégica dentro del diálogo social tripartito, ya que este podría ser frágil o susceptible de fractura en los contextos caracterizados por conflictos o desastres. O peor aún: en partes de América Central y América Latina, los activistas laborales suelen ser objeto de secuestro, extorsión, asesinato y persecución. Solo en Colombia, más de 3100 sindicalistas han sido asesinados desde comienzos de los años 70. Debido a una mezcla de guerra civil, crimen organizado, carteles de droga y funcionarios corruptos, las actividades de las organizaciones de trabajadores se han convertido en ocupaciones potencialmente letales —en algunas zonas de México, por ejemplo, los trabajadores requieren protección policial para llegar a sus lugares de trabajo.

Nota: En El Salvador, un reciente acuerdo entre el gobierno y las pandillas de jóvenes (los denominados maras) no ha servido para reducir palpablemente las extorsiones y las amenazas hacia los trabajadores y los pequeños empresarios.

Por consiguiente, desde la perspectiva de las organizaciones de trabajadores, adoptar un enfoque estratégico de los conflictos y los desastres supone asimismo garantizar la seguridad y protección de los miembros e ingeniárselas para operar en un espacio de negociación muy estrecho —esto, de hecho, es otro aspecto relevante de la «resiliencia».

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Elaborar un inventario de actividades pasadas y actuales relativas a los conflictos y los desastres para discutir sobre cómo podrían reforzarse o complementarse mutuamente.
- ✓ ¿Con cuáles políticas cuenta en materia de formación y aprendizaje? ¿Están adaptadas a las situaciones de crisis y de desastre?
- ✓ Entender cómo las actividades pueden pretender causar un impacto inmediato o desarrollar la capacidad a largo plazo en función de un enfoque cuantitativo o cualitativo de las oportunidades de trabajo (véase también el manual de capacitación de la OIT: Hacer frente a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres).
- ✓ Robustecer las capacidades de los medios de comunicación cuando sea posible a fin de mantener la comunicación con los miembros y el gran público durante los períodos de crisis.

IV. Oportunidades de generación de empleos e ingresos

10. En el marco de sus esfuerzos por posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los Miembros deberían adoptar y poner en práctica una estrategia global y sostenible de empleo que impulse el empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente para las mujeres y los hombres, teniendo en cuenta el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y las orientaciones contenidas en las resoluciones pertinentes de la Conferencia Internacional del Trabajo.
11. Los Miembros deberían, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, adoptar medidas inclusivas para promover oportunidades de empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente y de generación de ingresos, a través de, según proceda:
 - a) estrategias y programas de inversión con alto coeficiente de empleo, incluidos los programas públicos de empleo;
 - b) iniciativas de recuperación y desarrollo de la economía local, prestando una atención especial a los medios de vida tanto en las zonas rurales como urbanas;
 - c) la creación o el restablecimiento de un entorno propicio para las empresas sostenibles, que incluya la promoción de las pequeñas y medianas empresas así como de las cooperativas y otras iniciativas de la economía social, prestando particular atención a las iniciativas para facilitar el acceso a la financiación;
 - d) el apoyo a las empresas sostenibles para asegurar la continuidad de la actividad empresarial, manteniendo y aumentando así el nivel de empleo y posibilitando la creación de puestos de trabajo y de oportunidades de generación de ingresos;
 - e) la facilitación de una transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible, como medio para el crecimiento económico sostenible y el progreso social y para la creación de puestos de trabajo y oportunidades de generación de ingresos;
 - f) el apoyo del empleo y la protección social y el respeto, la promoción y la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de las personas ocupadas en la economía informal y el fomento de la transición de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la economía formal, teniendo en cuenta la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204);
 - g) el apoyo al sector público y el fomento de alianzas público-privadas responsables desde el punto de vista social, económico y medioambiental y de otros mecanismos para el desarrollo de la capacidad y las competencias laborales y la generación de empleo;
 - h) el establecimiento de incentivos para que las empresas multinacionales cooperen con las empresas nacionales a fin de crear empleo productivo y libremente elegido y trabajo decente y de aplicar la debida diligencia en materia de derechos humanos con miras a asegurar el respeto de los derechos humanos y laborales, teniendo en cuenta la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, y
 - i) la facilitación del empleo de las personas que hayan estado relacionadas con las fuerzas armadas o con grupos combatientes, según proceda.
12. Los Miembros deberían desarrollar y aplicar políticas y programas activos de mercado de trabajo centrados en particular en los grupos desfavorecidos y marginados y en los grupos de población y las personas a los que una crisis ha hecho particularmente vulnerables, incluyendo, aunque no únicamente, a las personas con discapacidad, los desplazados internos, los migrantes y los refugiados, según proceda y de conformidad con la legislación nacional.
13. En sus respuestas a situaciones de crisis, los Miembros deberían esforzarse por ofrecer a las mujeres jóvenes y los hombres jóvenes oportunidades de generación de ingresos, empleo estable y trabajo decente, en particular a través de:
 - a) programas integrados de formación, empleo y mercado de trabajo para hacer frente a la situación específica de las personas jóvenes que se incorporan al mundo del trabajo, y
 - b) componentes específicos sobre el empleo juvenil en los programas de desarme, desmovilización y reintegración, que comprendan servicios de asesoramiento psicosocial y otras prestaciones tendientes a corregir los comportamientos antisociales y la violencia, en la perspectiva de la reincorporación a la vida civil.
14. En caso de que una crisis provoque un gran número de desplazamientos internos, los Miembros deberían:
 - a) apoyar los medios de vida, la formación y el empleo de los desplazados internos con vistas a promover su integración socioeconómica y su incorporación al mercado de trabajo;
 - b) potenciar la resiliencia de las comunidades de acogida y reforzar su capacidad para promover oportunidades de empleo decente para todos, con el fin de asegurar que las poblaciones locales mantengan sus medios de vida y sus empleos y tengan mayor capacidad para acoger a los desplazados internos, y
 - c) facilitar el regreso voluntario de los desplazados internos a sus lugares de origen y su reincorporación a los mercados de trabajo cuando la situación así lo permita.

Los efectos negativos de los conflictos y los desastres sobre las condiciones de trabajo son significativos. La escasez de empleo en el sector formal podría agudizar la pobreza crónica y la exclusión social; a su vez, las repercusiones sociales y económicas pueden desembocar en turbulencia política y conflicto social. Pero una sucesión invertida de eventos también es viable en muchos casos: los conflictos y los desastres, cualquiera que sea su génesis, afectan muy negativamente la lucha por el empleo estable y a las oportunidades generadoras de ingresos.

Nota: La Recomendación núm. 205 se focaliza en las crisis relacionadas con los conflictos y los desastres, mientras que las crisis económicas en general se abordan en el Pacto Mundial para el Empleo de 2009.

Independientemente de las causas subyacentes, los períodos de crisis socavan la estabilidad laboral y las oportunidades generadoras de ingresos fijos. Además, la violencia y la guerra suelen afectar la capacidad de las personas para retomar el empleo debido a las heridas (tanto psicológicas como corporales) y los traumas concitados por experiencias extremadamente violentas y opresivas. Por ejemplo, tras la revolución y el cambio de régimen en Libia acaecidos en 2011, se detuvo a muchas personas, generalmente por motivos de lealtad política, que luego perdieron sus empleos cuando finalmente lograron regresar a sus lugares de trabajo. La **Federación General de Sindicatos de Libia (GFLTU)** ayudó enormemente a convencer a los empleadores de que a dichos trabajadores se les había impedido por la fuerza presentarse a sus lugares de trabajo, y por lo tanto, sus despidos deberían revocarse.

Los retos que conlleva el fortalecimiento de la economía formal en Nepal

El Nepal contemporáneo ha tenido que lidiar con las secuelas de años de insurgencia maoísta y revuelo político, los cuales han generado una pobreza crónica y sumido al 96% de la población activa en la economía informal o el desempleo, según el representante de una organización de trabajadores.

De manera más reciente, Nepal fue víctima de un fuerte terremoto que sacudió la capital, Katmandú, en abril de 2015. La OIT calculó que 5,6 millones de trabajadores fueron afectados por el sismo que estremeció los medios de vida, mermó los ingresos y causó un desplazamiento de población masivo.

La respuesta de la **Federación General de Sindicatos Nepaleses (GEFONT)** ante el terremoto resultó clave, pues movilizó a más de trescientos voluntarios comprometidos con la gestión y limpieza de campamentos, la distribución de comida y la construcción de refugios. No obstante, entretener una respuesta continua y generadora de empleos duraderos en la economía formal sigue siendo un reto cinco años después del desastre.

La gobernanza del sector de la seguridad representa otra característica importante de los contextos afectados por el conflicto y la violencia, y posee además un fuerte componente de empleo⁴. Los Estados frágiles o poco democráticos suelen tener servicios policiales y de inteligencia sobredimensionados e irresponsables. La reforma de estas instituciones y la oferta de empleo en el sector formal para antiguos miembros de las fuerzas de seguridad constituyen un auténtico desafío.

En los contextos de posconflicto, el citado enfoque sobre el sector de la seguridad incluye actividades relacionadas con programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) —y tras la observación de entornos tan variados como los de Colombia, Nepal y República Democrática del Congo, la formación, la readaptación y la reinserción de los excombatientes a la vida civil ha demostrado ser la actividad de DDR más delicada y menos exitosa. Esto obedece a muchas razones, entre ellas la actitud prejuiciosa de las comunidades locales que desconfían de esos individuos y se muestran reacias a emplearlos. Numerosos miembros del personal de seguridad, desde luego, permanecen en su sector de trabajo. Por ejemplo, las empresas militares privadas sudafricanas libran una parte considerable de los combates contra Boko Haram en el norte de Nigeria.

Nota: La prestación de servicios de seguridad privada es un sector en rápida expansión a escala mundial. En Sudáfrica, el personal de seguridad privada está sindicado efectivamente y ha conseguido negociar mejores salarios y condiciones de trabajo para sus afiliados.

La sección IV de la Recomendación culmina con un párrafo sobre los desplazados internos (DI). Los DI se diferencian de los migrantes y los refugiados en que no cruzaron fronteras nacionales (véanse las Secciones XI y XII más abajo). De acuerdo a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se cuentan más de 40 millones de DI a nivel mundial, y los tres subartículos del párrafo 14 abarcan los principales temas planteados:

- ✓ favorecer los medios de vida, la formación y el empleo de los propios DI;
- ✓ reforzar la capacidad de las comunidades de acogida para hacer frente a la llegada de los DI, y
- ✓ facilitar el retorno voluntario de los DI a sus lugares de origen.

Gestionar los flujos de los DI es una tarea compleja, políticamente sensible y de difícil resolución. En Colombia, por ejemplo, donde se concluyó un acuerdo de paz entre el Gobierno y el grupo rebelde FARC firmado en La Habana hacia finales de 2016, hay comunidades enteras que continúan siendo desplazadas a medida que otras facciones armadas,

⁴ La buena gobernanza del sector de la seguridad se refiere a los principios ideales y buenas prácticas necesarias a la prestación de servicios a la sociedad.

motivadas por razones tanto políticas como criminales, buscan llenar el vacío dejado por la desmovilización de las FARC. Por ello es tan importante dar por sentado que rara vez se produce un solo conflicto, o un solo desastre. En 2018 Colombia encaró, respectivamente en cuatro regiones diferentes, nuevos flujos de DI, una hambruna, desastres naturales y la llegada de miles de venezolanos que huyeron cruzando la frontera. Así, resulta más lógico hablar no de una, sino de múltiples crisis humanitarias ocurriendo simultáneamente en Colombia —un contexto que transforma en reto el diseño y la ejecución de importantes actividades de las organizaciones de trabajadores.

La OIT ya comenzó a elaborar algunos de sus programas de empleo partiendo de las líneas de la sección IV de esta Recomendación. En su iniciativa más representativa llamada «Empleo para la Paz y la Resiliencia» (EPR), se combinan medidas del lado de la oferta y de la demanda para producir resultados de empleo positivos en los contextos afectados por los conflictos y los desastres. El EPR, que aborda el enfoque gradual y de componentes múltiples respaldado por la *Política de las Naciones Unidas sobre la Creación de Empleo, la Generación de Ingresos y la Reintegración en la Sociedad después de un Conflicto* (2009) mencionado más arriba, se centra en cuatro componentes:

- ✓ el desarrollo económico local y el autoempleo, y el apoyo de las empresas y las cooperativas para crear oportunidades de empleo;
- ✓ el desarrollo de las competencias para aumentar la empleabilidad y facilitar las transiciones en el mercado laboral;
- ✓ las inversiones públicas intensivas en empleo para promover la creación inmediata de empleo y la seguridad de los ingresos, y
- ✓ los servicios de empleo para crear puentes entre las personas en búsqueda de empleo y las oportunidades de empleo.

La reunión de estos elementos contribuye a lograr la paz y la resiliencia en las situaciones de crisis. Es importante que *desde el primer día* de la repuesta a la crisis las organizaciones de trabajadores promuevan y exijan actividades generadoras de ingresos y oportunidades de trabajo decente. Los mencionados contextos ofrecen una oportunidad para promocionar y fomentar el trabajo decente, incluido el empleo de corto plazo con salarios apropiados, buenas condiciones de trabajo y respeto por la edad de trabajo, conforme al Convenio núm. 138 sobre la edad mínima.

Nota: Las medidas sugeridas en la sección IV de la recomendación deben tomarse en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas.

Normas internacionales del trabajo relevantes

- Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
- Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
- Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)
- Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)
- Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)
- Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)
- Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)
- Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Entender la relación entre los períodos de crisis y los niveles de empleo en las economías formal e informal.
- ✓ ¿Cuáles sectores son los más afectados por las crisis y los desastres? ¿De qué modo?
- ✓ Promover la ratificación o la implementación del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) por parte de los Estados partes de la OIT.
- ✓ Promover durante e inmediatamente después de los períodos de crisis la toma de decisiones conjunta con los empleadores y los funcionarios locales sobre las cuestiones relacionadas con la selección de los grupos beneficiarios y las localidades prioritarias para el empleo y las actividades generadoras de ingresos.
- ✓ Empezar campañas de sensibilización y actividades de capacitación (incluyendo folletos y grupos de debate formales e informales) sobre las cuestiones referentes a los DI, y plantear cómo las organizaciones de trabajadores podrían ayudarlos en contextos de crisis específicos (sindicalismo comunitario).



V. Derechos, igualdad y no discriminación

15. En sus respuestas a la discriminación derivada de conflictos o desastres o agravada por éstos, y al tomar medidas para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los Miembros deberían:

- a) respetar, promover y hacer realidad la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, sin discriminación de ningún tipo, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 100) y la Recomendación (núm. 90) sobre igualdad de remuneración, 1951, y el Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958;
- b) prestar una atención especial a los hogares encabezados por una sola persona, en particular si se trata de niños y niñas, mujeres, personas con discapacidad o personas de edad;
- c) adoptar medidas para asegurar que las mujeres que hayan ocupado un empleo durante una crisis y asumido mayores responsabilidades no sean reemplazadas contra su voluntad cuando regrese la mano de obra masculina;
- d) adoptar medidas para velar por que las mujeres estén facultadas para participar de forma eficaz y significativa en los procesos de toma de decisiones en el contexto de la recuperación y la creación de resiliencia, se dé prioridad a sus necesidades e intereses en las estrategias y respuestas, y se promuevan y protejan los derechos humanos de las mujeres y las niñas;
- e) prevenir y sancionar todas las formas de violencia por razones de género, con inclusión de la violación, la explotación sexual y el acoso sexual, y proteger y dar apoyo a las víctimas;
- f) prestar una atención especial a establecer o restaurar condiciones de estabilidad y desarrollo socioeconómico para los grupos de población que hayan sido especialmente afectados por una crisis, incluyendo, aunque no únicamente, a las personas pertenecientes a minorías, los pueblos indígenas y tribales, los desplazados internos, las personas con discapacidad, los migrantes y los refugiados, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, así como otras normas internacionales del trabajo y otros instrumentos y documentos internacionales pertinentes, según proceda;
- g) asegurar que las personas pertenecientes a minorías afectadas y los pueblos indígenas y tribales sean consultados, en particular a través de sus instituciones representativas cuando existan, y participen directamente en el proceso de toma de decisiones, especialmente si el territorio en el que habitan o que utilizan los pueblos indígenas y tribales y su medio ambiente se ven afectados por una crisis y por la consiguiente aplicación de medidas de recuperación y de estabilidad;
- h) asegurar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que las personas con discapacidad, incluidas aquellas personas que hayan adquirido una discapacidad como consecuencia de un conflicto o desastre, tengan oportunidades de rehabilitación, educación, orientación profesional especializada, formación y readaptación profesionales, y empleo, teniendo en cuenta las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos y documentos internacionales pertinentes, e
- i) asegurar que los derechos humanos de todos los migrantes y los miembros de sus familias que se encuentren en un país afectado por una crisis sean respetados en condiciones de igualdad con los de la población nacional, teniendo en cuenta las disposiciones nacionales pertinentes, así como las normas internacionales del trabajo y otros instrumentos y documentos internacionales pertinentes, según proceda.

16. Al combatir el trabajo infantil generado o agravado por los conflictos o los desastres, los Miembros deberían:

- a) adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, detectar y eliminar el trabajo infantil en las respuestas a las crisis, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 138) y la Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima, 1973;
- b) adoptar medidas urgentes para prevenir, detectar y eliminar las peores formas de trabajo infantil, como la trata de niños y el reclutamiento de niños para utilizarlos en conflictos armados, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 182) y la Recomendación (núm. 190) sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999;
- c) establecer programas de rehabilitación, integración social y formación para los niños y niñas y las personas jóvenes que hayan estado relacionados con las fuerzas armadas o con grupos combatientes, a fin de ayudarles a readaptarse a la vida civil, y
- d) asegurar la prestación de servicios de protección social a fin de proteger a los niños y niñas, por ejemplo mediante transferencias en efectivo o en especie.

17. Al combatir el trabajo forzoso u obligatorio generado o agravado por los conflictos o los desastres, los Miembros deberían adoptar medidas urgentes para prevenir, detectar y eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, incluida la trata de personas con fines de trabajo forzoso u obligatorio, teniendo en cuenta el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y su Protocolo de 2014, el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), y la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203).

Respetar, promover y realizar los principios y derechos fundamentales en el trabajo conforman uno de los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente de la OIT. Esta sección de la Recomendación núm. 205 se enfoca en las múltiples maneras en que la pretensión a los derechos, la igualdad y la no discriminación puede verse contrariada por los conflictos y los desastres.

Frente a una capacidad estatal limitada o un colapso institucional, y, en particular, cuando la sociedad está sufriendo severas conmociones a causa de los conflictos y los desastres, se suele prescindir de la promoción de los derechos en el trabajo. Durante los períodos de crisis, se presta poca atención a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (y otros grupos de género), así como a las necesidades específicas de los hogares unipersonales, los niños (de ambos sexos), o las personas con discapacidad, por ejemplo. El párrafo 15 evoca estas cuestiones importantes y, al mismo tiempo, presenta aspectos que emanan de los propios entornos de posconflicto o de posdesastre: la cláusula 15(c), por ejemplo, evoca casos de mujeres que, pese a que habían asumido mayores funciones sociales durante los períodos de crisis, son reemplazadas contra su voluntad cuando regresa la mano de obra masculina (p. ej., excombatientes).

Nota: Inmediatamente después del terremoto de 2010 en Haití, se temía que los niños sin techo, abandonados o huérfanos pudiesen caer en manos de tratantes de personas.

Otras cláusulas del párrafo 15, incluidas la 15 (f), la 15 (g) y la 15 (h), inciden en la vulnerabilidad de algunos grupos sociales al incluir (aunque no exclusivamente) a las minorías, las poblaciones indígenas, los migrantes, los DI, los refugiados y las personas con discapacidad. Las sociedades devastadas por la guerra, desde Liberia y Somalia hasta Irak y Siria, se enfrentan a generaciones enteras de lisiados por heridas graves, mutilaciones y secuelas de trastornos mentales y traumas que producen un efecto dominó en las dinámicas sociales y los mercados laborales. Las organizaciones de trabajadores de los Territorios Palestinos Ocupados, Sierra Leona y Yemen, por mencionar solo algunos, han intentado afrontar estos graves problemas mediante actividades de promoción y presión.

Nota: la cláusula (h) pide a los Estados Miembros garantizar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que las personas con discapacidad tengan oportunidades de rehabilitación, educación, orientación profesional especializada, formación y readaptación, y empleo. Las organizaciones de trabajadores también deberían tomar en consideración la situación de las personas con discapacidad en el ejercicio de sus actividades, en particular cuando se alcanza cualquier convenio colectivo.

Afrontar las tensiones étnicas en Kirguistán

En tiempos de crisis, las relaciones interétnicas pueden volverse tensas y afectar negativamente las dinámicas de trabajo locales. En Kirguistán, en 2010, las manifestaciones que habían comenzado como una protesta contra el aumento del costo de los servicios públicos se transformó paulatinamente en un choque étnico entre los colectivos kirguises y uzbekos en la ciudad de Osh. Las organizaciones de trabajadores pueden ser más proactivas en la prevención de la violencia por motivos étnicos si prestan mayor atención a las necesidades de las minorías étnicas.

Los párrafos 16 y 17 abordan los singulares desafíos en torno a la lucha contra el trabajo infantil y el trabajo forzoso, un fenómeno que los conflictos y los desastres también podrían causar o intensificar. Mauritania —un país desprovisto de conflictos, pero con antecedentes de represión e inestabilidad políticas— se cuenta entre los países que deben lidiar con una herencia de esclavitud y trabajo forzoso (incluido el infantil). Las constantes preocupaciones en torno a la persistencia de dichas prácticas —pese a que el Gobierno haya ratificado en 2016 el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)— han llevado a algunas de las organizaciones de trabajadores de Mauritania a participar en campañas para encarar el problema de forma más concreta. Aun si el trabajo forzoso está en declive, la CSI enfatiza que la discriminación y la escasez de oportunidades de educación y empleo para los descendientes de las poblaciones de esclavos suponen un desafío a largo plazo que atañe a cientos de miles de personas.

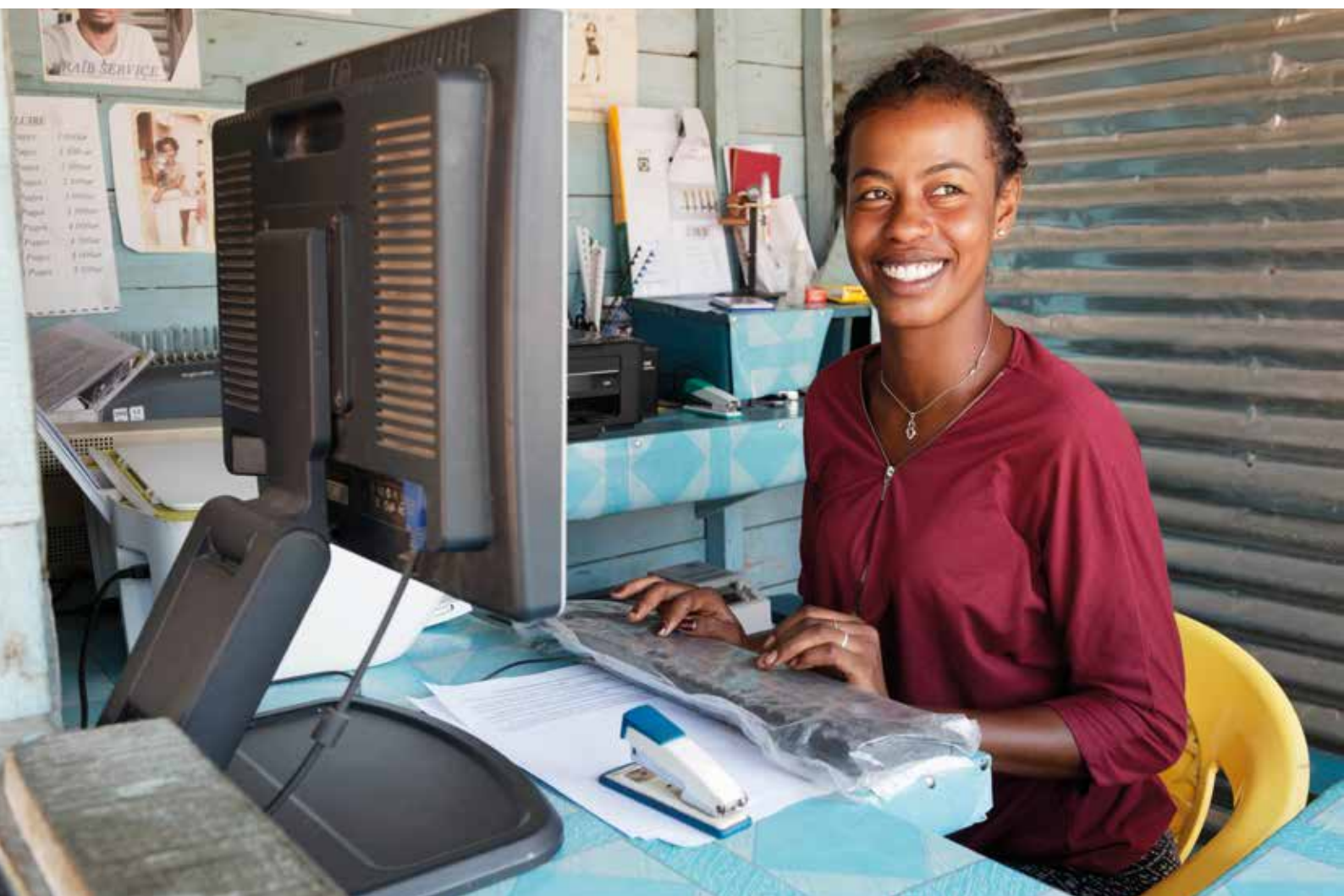


Normas internacionales del trabajo relevantes

- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29),
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 90)
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
- Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146)
- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)
- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)
- Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190)
- Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, 2014
- Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203)

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Usar la Recomendación núm. 205 como herramienta de presión para que los gobiernos ratifiquen o, si ya han sido ratificadas, incluir tanto en la legislación como en la práctica todas las normas internacionales del trabajo relevantes de la OIT relativas a la discriminación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso.
- ✓ Participar en actividades de sensibilización y formación —dirigidas, en particular, a mujeres y hombres jóvenes— que permitan aumentar su conocimiento y comprensión en torno a la importancia de la igualdad de género en el contexto del empleo y el trabajo decente en los escenarios de crisis.
- ✓ Desarrollar planes de acción de orientación específica o de incorporación de las poblaciones en riesgo para que nadie quede rezagado durante los períodos de conflicto o desastre.



VI. Educación y formación y orientación profesionales

18. En la prevención y la respuesta a las situaciones de crisis, y sobre la base del principio de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, y niñas y niños, los Miembros deberían asegurar que:
- a) los servicios de educación no se interrumpan o se restablezcan tan pronto como sea posible, y que los niños y niñas, incluidos los que son desplazados internos, migrantes o refugiados, tengan acceso a la educación pública, gratuita y de calidad, inclusive con el apoyo de la asistencia internacional, de conformidad con el derecho internacional pertinente y sin discriminación de ningún tipo en todas las etapas de la crisis y la recuperación, y
 - b) los niños y niñas y las personas jóvenes tengan acceso a programas de segunda oportunidad que respondan a las principales necesidades derivadas de la eventual interrupción de su educación o formación.
19. En la prevención y la respuesta ante las situaciones de crisis los Miembros deberían, según proceda:
- a) formular o adaptar un programa nacional de enseñanza, formación, readaptación y orientación profesional que evalúe y atienda las nuevas necesidades de competencias laborales generadas por la recuperación y la reconstrucción, en consulta con las instituciones de educación y capacitación y las organizaciones 10 de empleadores y de trabajadores, con la plena participación de todos los actores interesados, tanto públicos como privados;
 - b) adaptar los programas de estudio y capacitar al personal docente y los instructores con el fin de promover:
 - i) la coexistencia pacífica y la reconciliación para la consolidación de la paz y la resiliencia, y
 - ii) la educación y sensibilización ante el riesgo de desastres, así como la reducción y gestión de este riesgo, para la recuperación, la reconstrucción y la resiliencia;
 - c) coordinar los servicios de educación, formación y readaptación profesional a nivel nacional, regional y local, incluidas la enseñanza superior, el aprendizaje, la formación profesional y la capacitación empresarial, y permitir que las mujeres y los hombres cuya educación o formación se hayan impedido o interrumpido puedan emprender o reanudar y completar su educación y formación;
 - d) ampliar y adaptar los programas de formación y de readaptación profesional con el fin de atender las necesidades de todas las personas cuyo empleo se haya interrumpido, y
 - e) prestar especial atención a la formación y el empoderamiento económico de las poblaciones afectadas, inclusive en las zonas rurales y en la economía informal.
20. Los Miembros deberían asegurar que las mujeres y las niñas tengan acceso, sobre la base de la igualdad de oportunidades y de trato, a todos los programas de educación y de formación establecidos para la recuperación y la resiliencia.

El sector de la educación también resulta seriamente afectado por los conflictos y los desastres, que podrían causar disrupción en los programas escolares desplazando a las poblaciones y destruyendo las escuelas, por ejemplo. El artículo 18(a) hace hincapié en la necesidad de **prevenir** tales disrupciones cuando sea posible, o al menos **reaccionar** rápidamente a ellas para que todas las personas concernidas puedan seguir ejerciendo su derecho a la educación — incluidos los DI, los migrantes y los refugiados.

Nota: Cuanto más larga es una crisis, más se abre la brecha educativa, y más aumentan las pérdidas potenciales para aquellos que buscan acceder al empleo o mejorar su empleabilidad.

Aunque no se menciona explícitamente, esta sección se basa en la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas y su Protocolo opcional relativo a la participación de niños en los conflictos armados, los cuales, aunados al cuarto Convenio de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional II de 1979, así como a la Resolución 64/290 (2010) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación en situaciones de emergencia, proporcionan un marco bien establecido en derecho internacional en torno

al cual la sustancia de esta sección puede establecerse. Esto incluye los programas de «segunda oportunidad», mencionados en el párrafo 18(b), para aquellos niños y jóvenes cuya educación ha sufrido una disrupción durante períodos significativos.

Las organizaciones de trabajadores pueden y deberían desempeñar funciones importantes en este ámbito. Tal como señala la cláusula 19(a), en la prevención y la respuesta ante las situaciones de crisis, los Miembros deberían consultar a las organizaciones de trabajadores al formular o adaptar un programa nacional de enseñanza, formación, readaptación y orientación profesional que evalúa y atiende las nuevas necesidades de competencias laborales generadas por la recuperación y la reconstrucción. La **Unión General de Trabajadores Tunecinos (UGTT)** —integrante del «Cuarteto» galardonado con el Premio Nobel de la Paz (véase la sección IX más abajo)— no solo jugó un papel crucial en la modificación de la constitución al añadir cláusulas sobre los derechos sindicales (libertad de expresión, derecho de huelga y derecho de reunión), sino que inmediatamente después de la revolución intervino para dar apoyo financiero a la reconstrucción de la gran cantidad de escuelas y centros de enseñanza que fueron quemados durante el alzamiento.

De manera similar, el **Sindicato del Personal Docente de Nigeria (NUT)**, una filial del **Congreso del Trabajo de Nigeria (NLC)**, intenta hacer frente a la situación en el noreste del país, donde el grupo insurgente Boko Haram ha asesinado a más de 600 docentes y desplazado a otros 19 000. El NUT está intentando brindar apoyo a los cónyuges de docentes afectados en la región.

Durante las discusiones en torno a la Recomendación núm. 205, el Grupo de los Trabajadores insistió en añadir la palabra «gratuita» en la cláusula 18(a) para abundar en que la educación debe estar al alcance de todos, con independencia de la condición social. Además, la educación no está destinada solamente a la próxima generación de niñas y niños; las políticas educativas nacionales también abarcan a los programas de formación, readaptación, aprendizaje y orientación profesional a fin de adaptar las competencias de la mano de obra de un país a las exigencias del mercado laboral. Este desarrollo de las competencias también se ve profundamente perturbado por los conflictos y desastres cuando el trabajo en la economía informal, o la participación directa en el conflicto sustituyen al empleo estable. Las actividades de las organizaciones de trabajadores son esenciales a la hora de mitigar los efectos de estos problemas. Asimismo, los párrafos 19 y 20 se refieren ampliamente a determinados aspectos del presente programa —incluido el establecimiento de programas de formación para sindicalistas sobre la reducción del riesgo de desastres, la recuperación y la reconstrucción.

Por último, cabe señalar que la educación nunca es completamente ajena a las situaciones de crisis, sobre todo si estas atañen a gobiernos antidemocráticos o períodos de conflicto.

Los programas escolares pueden atizar los prejuicios, engendrar el odio y convertirse en una poderosa herramienta

propagandística. Pero la educación también constituye el principal vector para infundir la tolerancia, fomentar la coexistencia pacífica y conciliar las comunidades [véase el párrafo 19(b)]. En este sentido, el potencial de la educación para consolidar la paz gira tanto en torno de la **prevención** de las crisis como de la **respuesta** efectiva a estas.

Normas internacionales del trabajo relevantes

- Recomendación sobre la orientación profesional, 1949 (núm. 87)
- Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)
- Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Reflexionar sobre la mejor manera en que las organizaciones de trabajadores pueden influir en las estrategias y objetivos educativos, especialmente en el área de enseñanza y formación profesionales.
- ✓ Integrar y promover las perspectivas de género en los programas educativos y de formación de los trabajadores.
- ✓ Contribuir al desarrollo o tratar de fomentar los programas de formación promotores de la tolerancia y la coexistencia pacífica, particularmente en las sociedades con minorías o poblaciones de inmigrantes.
- ✓ Promover y aumentar las competencias, el conocimiento y los recursos de los trabajadores, los dirigentes sindicales y el personal profesional involucrados en los servicios de recuperación de los desastres y las emergencias (véase la sección XII más abajo).



VII. Protección social

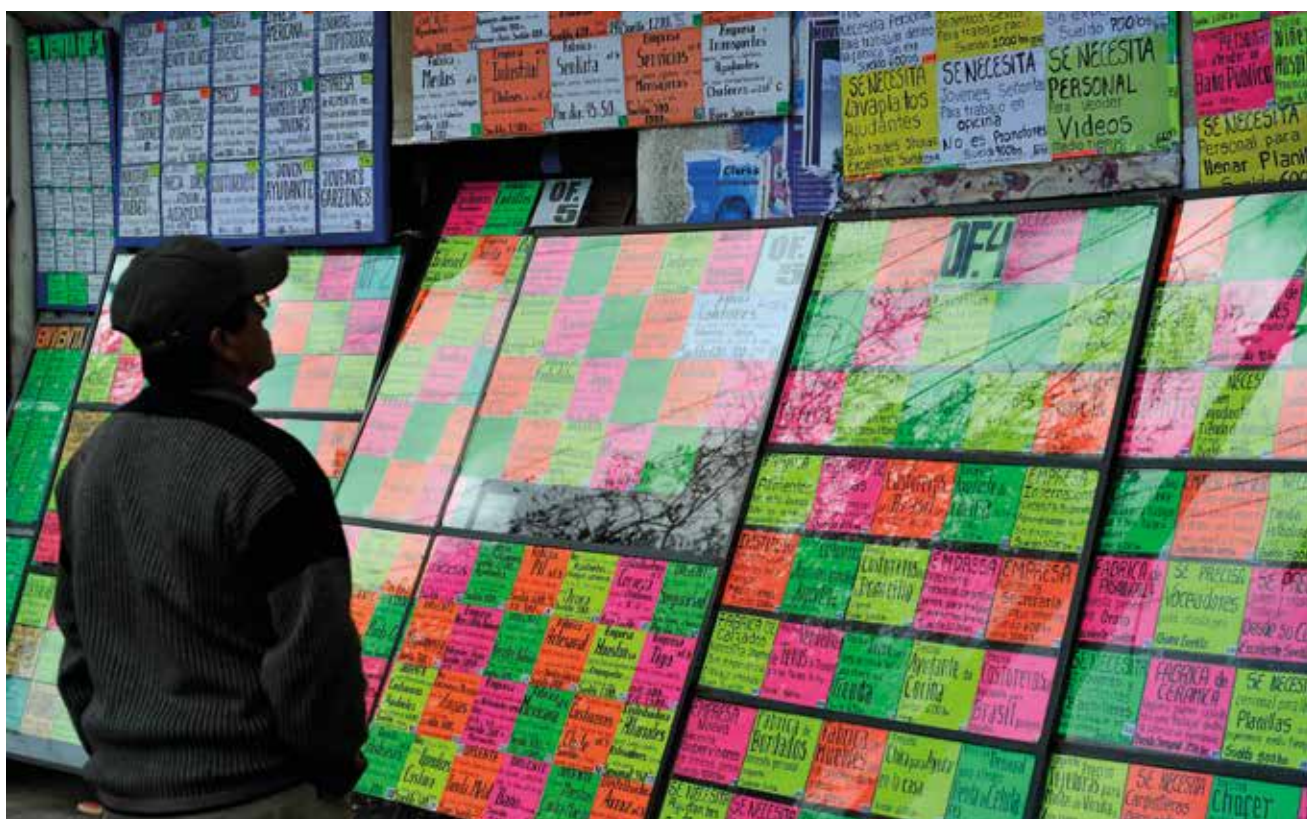
21. En sus respuestas a las situaciones de crisis, los Miembros deberían, tan pronto como sea posible:
- a) tratar de garantizar la seguridad básica del ingreso, en particular para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis;
 - b) adoptar, restablecer o ampliar regímenes integrales de seguridad social y otros mecanismos de protección social, teniendo en cuenta la legislación nacional y los acuerdos internacionales, y
 - c) tratar de garantizar el acceso efectivo a una atención de salud esencial y a otros servicios sociales básicos, en particular para los grupos de población y las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables.
22. A fin de prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los Miembros deberían establecer, restablecer o mantener pisos de protección social y procurar cerrar las brechas de cobertura, teniendo en cuenta el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), y otras normas internacionales del trabajo pertinentes.

La protección social, considerada tradicionalmente como un derecho humano y una herramienta de desarrollo para alcanzar la justicia social, se emplea cada vez más en combinación con los esfuerzos humanitarios en los ámbitos de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Se está probando, por ejemplo, como una respuesta inmediata tras los desastres e incluso como una suerte de amortiguador de acción temprana cuando una crisis está emergiendo. Las operaciones con dinero en efectivo, probadas por primera vez utilizando tarjetas para cajero automático en Pakistán tras el terremoto de 2005, pueden ofrecer una red de seguridad cuando quedan interrumpidos los flujos de ingresos —con ello se potencia la resiliencia de los hogares vulnerables, y las comunidades logran «reconstruirse mejor». Estas iniciativas dependen de una base de datos precisa de los trabajadores afectados y sus familias. Además, las organizaciones de trabajadores podrán desempeñar un papel central para garantizar a sus miembros el acceso a esta naturaleza de planes de protección social.

Los contextos de conflicto muestran dinámicas propias en términos de protección social. Las medidas inmediatas de protección social podrían plantearse a través de los Programas de Inversiones Intensivas en Empleo, por ejemplo. Sin embargo, en las crisis prolongadas, cuyas dinámicas de conflicto se mantienen durante años, el sistema de protección social suele permanecer muy deficiente. Los trabajadores ucranianos que huyeron de la región oriental de Donbass debido al conflicto armado iniciado en 2014 para refugiarse en Ucrania occidental y central han accedido a duras penas a la seguridad social y los planes de seguro a pesar de no haber abandonado el país. Además, el prejuicio y el recelo de los empleadores les ha dificultado la tarea a la hora de hallar nuevas oportunidades de empleo en otras partes de Ucrania, pese a los esfuerzos sostenidos de las organizaciones de trabajadores.

Nota: En numerosos entornos aquejados por los conflictos y los desastres, la mayor parte de la fuerza de trabajo corre el riesgo de acabar en la economía informal, que, por regla general, carece de protección social.

En otros contextos afectados por los conflictos, como los Territorios Palestinos Ocupados, la legislación en materia seguridad social está ausente incluso en el sector privado (formal), y la **Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU)** ha estado presionando a las autoridades políticas al respecto. Además, las situaciones en las que fue posible resolver el conflicto, las víctimas de guerra derivadas lastran los sistemas de protección. Porciones considerables de la fuerza de trabajo podrían estar padeciendo de heridas o discapacidades (incluyendo problemas de salud mental y trastornos de estrés postraumático) que suelen afectar sobremedida su capacidad de volver a sus quehaceres profesionales. La mutilación sistemática y predominante entre los hombres jóvenes durante las guerras civiles en Liberia y Sierra Leona constituyen un ejemplo abrumador. Cabe destacar que la protección social figura igualmente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas; más precisamente en el Objetivo 1, Meta 1.3, del que la OIT es el organismo velador. La Meta 1.3 y su indicador correspondiente están en consonancia con el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT, ambos mencionados en el párrafo 22 de la Recomendación núm. 205. Dados los profundos efectos de los conflictos y los desastres en los pobres y las personas vulnerables, la Recomendación núm. 205 ofrece la oportunidad de articular de manera sistemática las actividades de empleo y trabajo decente con las cuestiones más amplias sobre el desarrollo sostenible.



Normas internacionales del trabajo relevantes

- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)
- Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)
- Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)
- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)
- Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Identificar las barreras a la prestación de la seguridad social y desarrollar estrategias encaminadas a eliminar dichos óbices.
- ✓ Interactuar con las organizaciones de trabajadores de otros países, con el apoyo de ACTRAV, a objeto de acumular experiencias y mejores prácticas en cuanto a la aplicación de medidas de protección social en favor de la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático.
- ✓ Procurar mantener bases de datos actualizadas de los miembros, las cuales podrían servir para acceder a los trabajadores afectados y sus familias durante el principio de las situaciones de crisis.
- ✓ Promover medidas de protección social inmediatas en respuesta a las crisis (por ejemplo, a través de los Programas de Inversiones Intensivas en Empleo) y reformas de mediano y largo plazo con vistas a reforzar el sistema de protección social, cuando sea necesario.

VIII. Legislación laboral, administración del trabajo e información sobre el mercado de trabajo

23. Al emprender la recuperación después de una crisis, los Miembros deberían, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas:

- a) revisar, establecer, restablecer o reforzar la legislación laboral, según sea necesario, incluidas las disposiciones sobre la protección de los trabajadores y la seguridad y salud en el trabajo, en consonancia con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998), y las normas internacionales del trabajo aplicables;
- b) asegurar que la legislación laboral favorezca la generación de oportunidades de empleo productivo y libremente elegido y de trabajo decente;
- c) establecer, restablecer o reforzar, según sea necesario, el sistema de administración del trabajo, incluida la inspección del trabajo y otras instituciones competentes, teniendo en cuenta el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), así como el sistema de negociación colectiva y convenios colectivos, teniendo en cuenta el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98);
- d) establecer, restablecer o mejorar, según sea necesario, los sistemas de recopilación y análisis de información sobre el mercado de trabajo, centrándose particularmente en los grupos de población más afectados por la crisis;
- e) establecer o restablecer y reforzar los servicios públicos de empleo, incluidos los servicios de empleo de emergencia;
- f) velar por la reglamentación de las agencias de empleo privadas, teniendo en cuenta el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), y
- g) promover sinergias entre todos los actores del mercado de trabajo para que la población local aproveche al máximo las oportunidades de empleo generadas por las inversiones relativas a la promoción de la paz y la recuperación.

Hacer frente a los conflictos y los desastres desde la perspectiva del mundo del trabajo depende en gran medida del estado de la legislación del trabajo de un país, así como de las correspondientes configuraciones administrativa e institucional. La sección VIII de la Recomendación núm. 205 aborda estos temas. El párrafo 23 se centra particularmente en la «recuperación» tras las situaciones de crisis. Esta sección enumera varias actividades que incluyen la restauración de los sistemas sociales ligados al empleo y el trabajo decente. Todas estas deberían aprobarse en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Resulta discutible que en las cláusulas no se haga referencia al Convenio núm. 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura, habitualmente uno de los sectores más afectados por los conflictos y desastres incipientes. Con todo, la Recomendación núm. 205 puede ofrecer una oportunidad para presionar a los gobiernos a ratificar o aplicar este texto importante.

Además de la **recuperación** tras los períodos de crisis, las organizaciones de trabajadores también han desempeñado un papel sustancial en la **prevención** o la **mitigación** de los efectos de los conflictos y los desastres reclamando reformas legislativas y constitucionales. En Kenya, los miembros de la **Organización Central de Sindicatos (COTU)** recorrieron el país en las semanas posteriores a las reñidas elecciones presidenciales de 2007 para aliviar tensiones donde correspondiera y evitar mayores escaladas de violencia. Al igual que el papel de la **UGTT** en Túnez desde 2011, la imagen positiva de la **COTU** en la sociedad le otorgó una gran autoridad política que se tradujo en la nueva coalición de gobierno de



Kibaki y Odinga basada en un acuerdo de participación en el poder y firmado en febrero de 2008.

Posteriormente, la organización logró influir en la redacción de la nueva constitución de 2010, que contiene artículos relativos a la libertad de asociación, negociación colectiva y el derecho de huelga.

Nota: El papel destacado de la COTU en la sociedad keniana fue un factor importante para garantizar que en las elecciones ulteriores de 2013 y 2017 no se desatara la violencia masiva entre seguidores políticos rivales que se había vivido en 2007, cuando 1300 personas fueron asesinadas y más de 600 000 fueron desplazadas.

Normas internacionales del trabajo relevantes

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
- Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94)
- Recomendación sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 84)
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
- Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131),
- Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135)
- Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)
- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)
- Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)
- Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)
- Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184),
- Recomendación sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 192)
- Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)
- Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)
- Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200)

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Impulsar políticas que garanticen el respeto de los derechos de los trabajadores durante los períodos de crisis.
- ✓ Reconocer el potencial de las organizaciones de trabajadores para impulsar la reforma legislativa y constitucional durante el inicio o después de las tensiones sociales y los conflictos.
- ✓ Emplear la Recomendación núm. 205 como herramienta de presión sobre los gobiernos para que estos ratifiquen o apliquen las normas internacionales del trabajo susodichas y otros instrumentos jurídicos internacionales.
- ✓ Diseñar estrategias que refuercen las políticas de inspección del trabajo y de implicación de los interlocutores sociales en los períodos de crisis.



IX. Diálogo social y función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

24. En sus respuestas a las situaciones de crisis, los Miembros deberían, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas:
- a) velar por que todas las medidas previstas en la presente Recomendación se desarrollen o promuevan mediante un diálogo social que incluya a las mujeres, teniendo en cuenta el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144);
 - b) crear un entorno propicio para el establecimiento, el restablecimiento o el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y
 - c) alentar, cuando proceda, una estrecha cooperación con las organizaciones de la sociedad civil.
25. Los Miembros deberían reconocer la función esencial que incumbe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las respuestas a las crisis, teniendo en cuenta el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y en particular:
- a) asistir a las empresas sostenibles, en especial a las pequeñas y medianas empresas, para que emprendan la planificación de la continuidad de sus actividades y se recuperen de las crisis, a través de formación, asesoramiento y apoyo material, y facilitar el acceso a la financiación;
 - b) asistir a los trabajadores, en particular a aquellos a los que la crisis ha hecho vulnerables, para que se sobrepongan a la crisis, a través de formación, asesoramiento y apoyo material, y
 - c) adoptar medidas para los fines antes indicados a través de la negociación colectiva y de otras formas de diálogo social.

El diálogo social es inherente a cualquier esfuerzo para hacer frente a los conflictos y los desastres —y es precisamente la reunión de estos tres componentes lo que se pone a prueba en las situaciones de crisis. Durante los períodos de desastre se reducen drásticamente las capacidades de los ministerios gubernamentales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como su capacidad de cooperar eficazmente. Más aun, en los contextos de conflicto, algunos interlocutores sociales podrían ser incluso partícipes de la dinámica política y estar alineados con una o más partes del conflicto.

Nota: Más allá del compromiso habitual asumido a través del diálogo social, en los períodos de crisis las organizaciones de trabajadores deberían intentar acercarse directamente a las organizaciones de empleadores y a las empresas con el fin de proteger los empleos y promover los intereses de la mano de obra.

Dado su potencial de movilización, las organizaciones de trabajadores pueden tener un impacto significativo en tiempos de cambio político. En Túnez, la postura unificada de la *UGTT* y la *Unión Tunecina de la Industria, el Comercio y la Artesanía (UTICA)* incrementó considerablemente la capacidad del Cuarteto para ejercer suficiente presión sobre el gobierno de Ben Alí para que aceptase la sugerida «hoja de ruta», y para reformar la constitución. Un segundo ejemplo reciente fueron los esfuerzos realizados por la ex secretaria general de la *Confederación Nacional de Trabajadores de Guinea (CNTG)*, Rabiattou Diallo, para federar los sindicatos y llevar a cabo huelgas masivas contra el gobierno de Lansana Conté a principios de 2007. Como tercer ejemplo se cita el papel que asumieron las organizaciones de trabajadores durante la Revolución de la Dignidad de 2014, en la que se organizó

una «huelga política ucraniana generalizada». En todos los casos mencionados, las organizaciones de trabajadores coadyuvaban a estimular cambios en el gobierno — pese al significativo coste humano.

El Cuarteto para el Diálogo Nacional Tunecino

Uno de los componentes de los levantamientos populares de 2011 —fusionados bajo el nombre de Revolución de los Jazmines— fue un grupo conformado por cuatro instituciones sociales que decidieron trabajar conjuntamente para lograr un cambio constitucional: la *Unión General de Trabajadores Tunecinos (UGTT)*, la *Unión Tunecina de la Industria, el Comercio y la Artesanía (UTICA)*, la Liga Tunecina de Derechos Humanos y la Orden de Abogados de Túnez. El papel crucial del Cuarteto para garantizar una transición pacífica tras la caída del régimen de Ben Alí es testimonio no solo de la importancia de las organizaciones de trabajadores en tiempos de cambio político, sino del buen funcionamiento del diálogo social que involucra a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El Cuarteto fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz en 2015.

En los escenarios de posconflicto, las organizaciones de trabajadores desempeñan un papel fundamental. En Nepal, la federación sindical *All Nepal Trade Union Federation (ANTUF)*, que está alineada con los maoístas que lucharon durante décadas contra la rebelión armada opuesta al gobierno, se federó recientemente a la *Federación General de Sindicatos Nepaleses (GEFONT)* dejando al margen sus diferencias.

En Sri Lanka, tras más de treinta años de guerra, las organizaciones de trabajadores, esencialmente el **Sri Lanka Nidahas Sewaka Sangamaya (SLNSS)**, han estado reanudando lazos activamente con los sindicalistas del norte del país. En consecuencia, el número de personas sindicadas está aumentando gradualmente en los antiguos bastiones tamiles —aun así, se requiere de mucho empeño en generar confianza y conciliar para convencer a los sindicalistas de que se reincorporen a las organizaciones de trabajadores en Colombo.

El cambio popular y la democratización también pueden influir en el panorama de las organizaciones de trabajadores y la identidad de los interlocutores sociales que participan en el diálogo. Antes de la revolución egipcia, por ejemplo, los sindicatos no eran entes independientes del gobierno. De hecho, la **Federación Egipcia de Sindicatos (ETUF)**, en calidad de única organización sindical legal en Egipto y brazo estatal durante casi sesenta años, ejercía el monopolio de la representación sindical. En 2011, poco después del inicio del levantamiento, los trabajadores formaron la **Federación Egipcia de Sindicatos Independientes (EFITU)** y el **Congreso Democrático Egipcio del Trabajo (EDLC)**. A través de dichas estructuras y desde el espacio social proporcionado por la revolución, los trabajadores crearon centenares de sindicatos de empresa nuevos e independientes. Sin embargo, ahora estos sindicatos están luchando para formalizar su estado jurídico en virtud de una nueva ley aprobada en 2017 y con la que el gobierno pretende volver a colocarlos bajo la égida de la ETUF.



Del contexto nacional depende en gran medida si resulta mejor o no contar con una multitud de sindicatos independientes. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, existen más de 500 organizaciones de trabajadores —y se puede afirmar que esta fragmentación podría minar profundamente su capacidad de negociación. En efecto, los empleadores, e incluso los gobiernos, podrían regocijarse observando como se debilita el poder de los trabajadores para el diálogo social como resultado de la falta de coordinación dentro del movimiento sindical.

Normas internacionales del trabajo relevantes

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Recomendación sobre los contratos colectivos, 1949 (núm. 91)
- Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94)
- Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)
- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Reforzar el conocimiento de las organizaciones de trabajadores sobre las NIT mencionadas más arriba y el papel de los sindicatos de trabajadores en los procesos de paz y conciliación.
- ✓ Sensibilizar a los sindicalistas sobre el potencial del diálogo social para prevenir o mitigar los conflictos y los desastres, y sobre el riesgo que supone la sobrepolitización de dicho diálogo.
- ✓ Tomar medidas encaminadas a reforzar los lazos entre las organizaciones de trabajadores y ser consciente de los peligros que conlleva la fragmentación del panorama sindical.
- ✓ Intentar colaborar con los empleadores para facilitar el contacto y unir a las personas en los períodos de crisis —creando espacios para el diálogo entre los grupos sociales, derribando los estereotipos y atendiendo las reclamaciones.

X. Migrantes afectados por situaciones de crisis

26. Teniendo en cuenta que debería prestarse atención especial a los migrantes, especialmente a los trabajadores migrantes, a quienes la crisis ha hecho particularmente vulnerables, los Miembros deberían adoptar medidas, de acuerdo con la legislación nacional y el derecho internacional aplicable, para:

- a) eliminar el trabajo forzoso u obligatorio, incluida la trata de personas;
- b) promover, según proceda, la inclusión de los migrantes en las sociedades de acogida por medio del acceso a los mercados de trabajo, incluida la capacitación empresarial y las oportunidades de generación de ingresos, y del trabajo decente;
- c) proteger y esforzarse por asegurar los derechos laborales y un entorno seguro para los trabajadores migrantes, incluidos aquellos con empleos precarios, las mujeres trabajadoras migrantes, los jóvenes trabajadores migrantes y los trabajadores migrantes con discapacidad, en todos los sectores;
- d) tomar en consideración a los trabajadores migrantes y a sus familias al formular políticas y programas laborales que traten las respuestas a los conflictos y los desastres, según proceda, y
- e) facilitar el regreso voluntario de los migrantes y sus familias en condiciones de seguridad y dignidad.

27. En consonancia con las orientaciones proporcionadas en las partes V, VIII y IX, los Miembros deberían promover la igualdad de oportunidades y de trato para todos los trabajadores migrantes con respecto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y al amparo de la legislación nacional del trabajo pertinente, y en particular:

- a) proporcionar educación para los migrantes sobre sus derechos y las medidas de protección laborales, en particular facilitándoles información sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores, así como sobre las vías de reparación en caso de violación de esos derechos, en un idioma que comprendan;
- b) posibilitar la participación de los migrantes en organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores;
- c) adoptar medidas y facilitar la realización de campañas para luchar contra la discriminación y la xenofobia en el lugar de trabajo y destacar la contribución positiva de los migrantes, con la participación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de la sociedad civil, y
- d) consultar y hacer partícipes a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, según proceda, otras organizaciones pertinentes de la sociedad civil con respecto al empleo de los migrantes.

Según el *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020* de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), actualmente existen alrededor de 272 millones de migrantes en el mundo (aproximadamente un 3,5 % de la población mundial). Además, la proporción de mujeres migrantes se ha incrementado en casi un 50 por ciento, una situación que exige medidas específicas de protección contra la trata de personas, el abuso sexual y otras formas de explotación. Asimismo, la migración ha originado nuevas formas de trabajo forzoso.

Nota: La noción de migración abarca una categoría más amplia de individuos, más allá de aquellos considerados como refugiados o de alguna manera desplazados por la fuerza. Muchas personas deciden cruzar las fronteras voluntariamente. Más que las perspectivas de mejores salarios y una vida mejor, uno de los mayores factores detrás de estos desplazamientos es la amenaza o el inicio de los conflictos y los desastres.

Los flujos migratorios masivos suceden en prácticamente todos los continentes. Por ejemplo, como consecuencia de la precaria situación económica, social y política en Haití, a la que se sumó el terremoto de 2010, se calcula que hay 1,5 millones de haitianos viviendo fuera de su país, sobre todo en Estados Unidos y República Dominicana. Chile también ha acogido a una cantidad considerable de haitianos en busca de nuevas oportunidades, donde se calcula que la creciente comunidad haitiana está compuesta por unas 105 000 personas. El racismo y la discriminación han afectado la vida diaria de miles de estos migrantes. La barrera del idioma supone un desafío adicional tanto para los chilenos como para los haitianos. Tras el fallecimiento de un haitiano en un hospital, la asociación de sindicatos del sector salud (Multigremial de la Salud) y el gobierno chileno emprendieron la iniciativa de enseñar el criollo haitiano a los médicos y demás miembros del personal de salud. El primer curso de criollo, destinado al personal administrativo, comenzó en 2018, y seguirán impartándose de manera escalonada al personal técnico y de enfermería.

El papel del *Consejo Sindical Unitario de América Central y el Caribe (CSU)* en la protección de los trabajadores migrantes

En 2015, el *Consejo Sindical Unitario para América Central y el Caribe (CSU)* creó el Comité Intersindical Regional por la Defensa de los Derechos de las Personas Trabajadoras Migrantes (CIR). El comité, compuesto por organizaciones de trabajadores de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, aspira a articular y unificar los criterios y las políticas para encarar las violaciones de los derechos humanos y las infracciones a la legislación laboral que suponen un atropello para los trabajadores migrantes. El objetivo último del CIR es empoderar a los trabajadores migrantes y garantizar el cumplimiento de sus derechos. En este sentido, el CIR lleva a cabo múltiples actividades, tales como la ejecución de programas educativos y de formación para los trabajadores migrantes sobre las normas internacionales del trabajo, en particular el Convenio núm. 97 (1949) y el Convenio núm. 143 (1975), y la supervisión de las políticas públicas y la ratificación del Convenio núm. 189 (2011).

El CIR ha establecido varias líneas estratégicas de acción con la finalidad de abordar el fenómeno de los trabajadores migrantes. En primer lugar, pretende promover las políticas laborales que garantizan las condiciones de trabajo decente, la igualdad y la no discriminación. En segundo lugar, apoya y promueve la aplicación de las políticas públicas y la ratificación de los tratados internacionales con el fin de reconocer los derechos de los trabajadores migrantes. En tercer lugar, contribuye a sensibilizar y capacitar a los trabajadores migrantes sobre sus derechos, e impulsa la participación de los gobiernos, la sociedad civil y los empleadores en debates referentes a la migración. Por último, fomenta la libertad de asociación y la negociación colectiva para ofrecer las mismas condiciones a los trabajadores nacionales y migrantes.

La sección X de la Recomendación no debería interpretarse exclusivamente como un tratado sobre las modalidades de acogida de los migrantes **entrantes** por parte de los países receptores y las comunidades locales. Para un gran número de organizaciones de trabajadores, sobre todo en Asia meridional y África oriental, la **salida** masiva de trabajadores migrantes hacia Oriente Medio y otros lugares también supone un grave problema en términos de derechos laborales, de protección social de los trabajadores y de bienestar de las familias en el país de origen. En Sri Lanka, tras varias décadas de guerra civil, la pobreza extrema en las regiones del norte del país han llevado a muchas mujeres a huir a otros países en busca de trabajo —a veces sin inscribirse en la Oficina de Empleo en el Exterior, y hasta con pasaportes falsificados cuando son demasiado jóvenes (menores de 25 años) o bien cuando tienen hijos pequeños (menores de 5 años).

Al hacer suyo el párrafo 26(c), las organizaciones de trabajadores muestran su preocupación no solo por la seguridad de estos trabajadores migrantes, sino también por los innumerables casos de cónyuges que malgastan las remesas mientras descuidan a sus hijos que pueden caer en las manos equivocadas. El esfuerzo realizado por las organizaciones de trabajadores para captar y educar a los migrantes potenciales, los líderes comunitarios y los activistas sindicales se tradujo en la creación de un programa de migración laboral segura en colaboración con el gobierno cingalés y la OIT, y financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

El papel de la *Federación General de Sindicatos de Bahrein (GFBTU)* en la protección de los trabajadores migrantes

De acuerdo con el informe de 2018 sobre Bahrein del Centro europeo para la democracia y los derechos humanos, de los 1,4 millones de residentes en Bahrein, más de 604 697 son trabajadores migrantes y representan aproximadamente el 54,7 por ciento de la mano de obra del país. La mayoría de estos trabajadores migrantes no han sido miembros de las organizaciones de trabajadores, lo que debilita su poder de negociación y los hace más vulnerables a la explotación.

La **GFBTU**, el mayor sindicato de Bahrein, creó recientemente un nuevo sindicato de servicios sociales que está a disposición de los trabajadores migrantes —y cuya membresía ahora representa el 80 por ciento del total. La respuesta de la **GFBTU** demuestra el papel que pueden ejercer las organizaciones de trabajadores en la integración y la protección de los trabajadores migrantes al incorporarlos en la base de afiliación.



El **Congreso de Sindicatos Regionales de Asia Meridional (SARTUC)** constituye un ejemplo de órgano regional de lucha activa por las cuestiones sobre migración a través de reuniones con la OIT-ACTRAV y la CSI. Recientemente firmó un acuerdo con las organizaciones de trabajadores en Jordania, Kuwait, y Bahrein con el propósito de ofrecer apoyo a los migrantes necesitados y facilitar su retorno voluntario, como señala el párrafo 26(e).

Normas internacionales del trabajo relevantes

- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)
- Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) Cada trabajador, independientemente de su condición o tipo de permiso de residencia, goza de los derechos establecidos en el Convenio núm. 87.

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Desarrollar campañas entre sindicalistas y activistas sobre cómo integrar a las poblaciones migratorias en las organizaciones de trabajadores.
- ✓ Fomentar la tolerancia social y combatir la xenofobia y otras actitudes discriminatorias hacia los migrantes.
- ✓ Educar al personal sindical y las poblaciones migratorias sobre sus derechos laborales.
- ✓ Velar porque se reconozcan las competencias profesionales de los migrantes para garantizar la integración en el lugar de trabajo.
- ✓ Colaborar activamente por medio de intercambios de información y reuniones conjuntas con las organizaciones de trabajadores de los países de origen de los migrantes a fin de instaurar alianzas y redes sindicales.



XI. Refugiados y repatriados

Acceso de los refugiados a los mercados de trabajo

28. Todas las medidas adoptadas en virtud de esta parte, en caso de afluencia de refugiados, dependen de:

- a) las circunstancias nacionales y regionales, tomando en consideración el derecho internacional aplicable, los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la legislación nacional, y
- b) las dificultades y limitaciones de los Miembros en lo que respecta a sus recursos y capacidad para dar una respuesta efectiva, teniendo en cuenta las necesidades y las prioridades expresadas por las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

29. Los Miembros deberían reconocer la importancia fundamental de compartir las responsabilidades y las cargas de una manera equitativa. Asimismo, deberían reforzar la cooperación y la solidaridad internacionales a fin de proporcionar una asistencia humanitaria y una asistencia para el desarrollo predecibles, sostenibles y adecuadas para dar apoyo a los países menos adelantados y en desarrollo que acogen a un gran número de refugiados, en particular con miras a afrontar las consecuencias para los mercados de trabajo y asegurar que estos países se sigan desarrollando.

30. Los Miembros deberían adoptar medidas, según proceda, para:

- a) fomentar la autosuficiencia, ofreciendo más oportunidades a los refugiados para el acceso a los medios de vida y a los mercados de trabajo, sin establecer discriminaciones entre ellos y de manera que también se brinde apoyo a las comunidades de acogida, y
- b) elaborar políticas y planes de acción nacionales, con la participación de las autoridades competentes en materia de trabajo y empleo y en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con miras a asegurar la protección de los refugiados en el mercado de trabajo, también con respecto al acceso a oportunidades de trabajo decente y obtención de medios de vida.

31. Los Miembros deberían recopilar información fiable para evaluar el impacto de los refugiados en los mercados de trabajo y las necesidades de la fuerza de trabajo existente y de los empleadores, con el fin de optimizar el aprovechamiento de las competencias laborales y el capital humano que aportan los refugiados.

32. Los Miembros deberían potenciar la resiliencia y reforzar la capacidad de las comunidades de acogida invirtiendo en las economías locales y promoviendo el 14 empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente, así como las oportunidades de formación para la población local.

33. En consonancia con las orientaciones proporcionadas en las partes IV, VI y VII, los Miembros deberían incluir a los refugiados en las iniciativas adoptadas para el acceso al empleo, la formación y el mercado de trabajo, según proceda, y en particular:

- a) promover su acceso a la formación técnica y profesional, en especial mediante programas de la OIT y de partes interesadas, a fin de mejorar sus competencias profesionales y permitirles seguir cursos de readaptación profesional teniendo en cuenta la posible repatriación voluntaria;
- b) promover el acceso de los refugiados a las oportunidades de empleo formal, los programas de generación de ingresos y la capacitación empresarial, facilitándoles servicios de orientación y formación profesionales, colocación laboral y obtención de permisos de trabajo, según proceda, evitando así la informalización de los mercados de trabajo en las comunidades de acogida;
- c) facilitar el reconocimiento, la certificación, la acreditación y la utilización de las competencias laborales y las calificaciones de los refugiados por medio de mecanismos apropiados, y proporcionarles acceso a oportunidades de formación y readaptación profesionales personalizadas que incluyan el aprendizaje intensivo de idiomas;
- d) aumentar la capacidad de los servicios públicos de empleo y mejorar la cooperación con otros proveedores de servicios, incluidas las agencias de empleo privadas, para apoyar el acceso de los refugiados al mercado de trabajo;
- e) adoptar iniciativas específicas para apoyar la inclusión en los mercados de trabajo de los jóvenes y las mujeres refugiados y otras personas en situación de vulnerabilidad, y
- f) facilitar, según proceda, la transferibilidad de los derechos a prestaciones relacionadas con el trabajo y de seguridad social, incluidas las pensiones, de conformidad con las disposiciones nacionales del país de acogida.

34. En consonancia con las orientaciones proporcionadas en las partes V, VIII y IX, los Miembros deberían promover la igualdad de oportunidades y de trato para los refugiados con respecto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y al amparo de la legislación del trabajo pertinente, y en particular:

- a) proporcionar educación para los refugiados sobre sus derechos y las medidas de protección laborales, en particular facilitándoles información sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores, así como sobre las vías de reparación en caso de violación de esos derechos, en un idioma que comprendan;
- b) posibilitar la participación de los refugiados en organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, y
- c) adoptar medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas y campañas, para luchar contra la discriminación y la xenofobia en el lugar de trabajo y destacar la contribución positiva de los refugiados, con la participación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de la sociedad civil.

35. Los Miembros deberían consultar y hacer partícipes a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a otras partes interesadas con respecto al acceso de los refugiados a los mercados de trabajo.

36. Los Miembros deberían apoyar los esfuerzos de los países de acogida por fortalecer su capacidad y potenciar su resiliencia, incluso mediante la asistencia para el desarrollo y las inversiones en las comunidades locales.

Repatriación voluntaria y reintegración de los repatriados

37. Cuando las condiciones de seguridad en el país de origen de los refugiados hayan mejorado suficientemente, los Miembros deberían colaborar para facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados en condiciones de seguridad y dignidad, y para apoyar su reincorporación al mercado de trabajo, inclusive con la asistencia de las organizaciones internacionales.

38. Los Miembros deberían colaborar con la OIT y las partes interesadas para elaborar programas específicos dirigidos a los repatriados con objeto de facilitar su formación profesional y su reincorporación al mercado de trabajo.

39. Los Miembros deberían colaborar entre ellos, inclusive con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes, para apoyar la integración socioeconómica de los repatriados en sus países de origen, a través de las medidas contenidas en las partes IV a IX, según proceda, de manera que se apoye el desarrollo económico y social de las poblaciones locales.

40. Teniendo en cuenta el principio de la responsabilidad y la carga compartidas, los Miembros deberían dar apoyo a los países de origen para que refuercen su capacidad y potencien su resiliencia, inclusive a través de la asistencia para el desarrollo, invirtiendo en las comunidades locales en las que se reintegran los repatriados y promoviendo el empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente.

Como se mencionó en el comentario de la sección anterior, las poblaciones migratorias entran en una variedad de categorías. En lo referente a las personas que han sido desplazadas **por la fuerza** en virtud de los conflictos y la turbulencia política, se puede distinguir entre los desplazados internos (DI) y los refugiados. Los DI, que igualmente pueden verse desplazados por la fuerza a causa de los desastres, fueron abarcados por la sección IV de la recomendación. En cambio, la sección XI se centra especialmente en los refugiados, que la Convención de 1951 del Estatuto de los Refugiados define como personas obligadas a huir de su país por motivos de persecución, guerra o violencia. La sección XI no abarca a otras clases de desplazados por la fuerza como las personas que huyen de los desastres o de las crisis económicas, por ejemplo.

Se estima que en el año 2018 más de 25 millones de personas entraron en la categoría de refugiados, y que más de dos tercios del total actual de refugiados procede de tan solo cinco países, a saber: Afganistán, Myanmar, Somalia, Sudán del Sur y Siria. En el Líbano, por ejemplo, un país con aproximadamente seis millones de habitantes, hay actualmente unos 164 refugiados por cada mil habitantes —sin contar los refugiados palestinos bajo el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), algunos de los cuales han permanecido en el Líbano hasta setenta años. Además, las estadísticas oficiales de refugiados —en este caso, mayormente ciudadanos iraquíes y sirios que huyen al Líbano, Jordania, Turquía, entre otros— reflejan cifras relativamente ínfimas en comparación con la cantidad efectiva de personas que abandonan sus países de origen. De hecho, la Oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados acuñó en 2007 la locución «situación similar a la de los refugiados» para incluir también —citando dos ejemplos

en América Latina— a los miles de venezolanos que cruzan la frontera hacia Colombia cada día, o los nicaragüenses que hoy huyen a Costa Rica.

Nota: En lugar de encontrar trabajo decente, y debido a diversas razones de índole social, política y legislativa, la mayor parte de los refugiados termina trabajando en la economía informal, donde quedan aún más expuestos a las prácticas discriminatorias, la explotación y, en algunos casos, el trabajo forzoso e infantil inclusive.

A lo largo de las negociaciones en torno a la Recomendación núm. 205, el Grupo de los Trabajadores se mostró inflexible al afirmar que todas estas categorías de personas, independientemente de que fuesen migrantes o que hayan sido de algún modo desplazadas, deberían gozar de los mismos derechos que tienen los ciudadanos del país de acogida —y así poder encontrar trabajo decente y crear o afiliarse a las organizaciones de trabajadores *in situ*. Esto resulta particularmente esencial al observar que, según el ACNUR, un refugiado pasa en promedio 17 años de su vida en desplazamiento.



El papel de la *Federación General de Sindicatos de Jordania (GFTJU)* en la integración de los migrantes y los refugiados

En Jordania, un país que continuamente ha tenido que lidiar con personas que huyen de conflictos acaecidos en Estados limítrofes, la **GFTJU** creó recientemente una comisión especial para migrantes y refugiados. Esta comisión se encarga de sensibilizar y educar a los migrantes y refugiados sobre los derechos de los trabajadores. Asimismo, defiende sus derechos y media ante las autoridades legales y el Ministerio del Trabajo. Además, se firmó un acuerdo entre la Comisión nacional para los trabajadores migrantes y los refugiados y la Dirección Nacional de Seguridad con el fin de simplificar las cuestiones relativas a la condición jurídica de los individuos entrantes. La **GFTJU** proporciona capacitación técnica y profesional a las poblaciones de refugiados, lo que ilustra las distintas formas de apoyo que las organizaciones de trabajadores pueden ofrecer para allanar el camino hacia la integración de los migrantes y los trabajadores.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de consultar con las organizaciones de trabajadores para permitir a los refugiados acceder al mercado de trabajo local, tal como señala el párrafo 35. El logro de dicho objetivo está obviamente muy supeditado a la situación de la legislación laboral del país en cuestión, así como al nivel de diálogo social. Sin embargo, los esfuerzos realizados para incluir a los refugiados en la base de afiliación de las organizaciones de trabajadores dará un impulso a la capacidad de negociación de los sindicatos en los convenios. Evaluar las competencias de los refugiados entrantes lo más rápido posible y ejercer presión para eliminar las trabas al trabajo o a la educación podrían considerarse como actividades importantes.

La sección XI culmina con una subsección que aborda la repatriación voluntaria y la reintegración de los repatriados. A diferencia de la migración o el desplazamiento forzado en virtud de los desastres, los refugiados huyen de los conflictos y la persecución política, de manera que su retorno depende en gran medida de las condiciones cambiantes en el país de origen. Esto explica además por qué la repatriación podría tardar años e incluso décadas en plantearse siquiera. No obstante, es mucho lo que puede adelantarse entretanto para facilitar las gestiones del día a día. Para las organizaciones de trabajadores, el enfoque no debe ponerse solo en capacitar y en desarrollar las competencias; sino también en mantener relaciones estrechas con las organizaciones de trabajadores en los países de origen de los refugiados precisamente con ese propósito.

Normas internacionales del trabajo relevantes

Es importante observar que todas las normas internacionales del trabajo pueden aplicarse a los refugiados: todos los trabajadores tienen derechos en el trabajo, independientemente de su condición jurídica en un territorio dado. Uno de los instrumentos de la OIT que aborda de manera específica a los refugiados es:

- Principios Rectores del Acceso de los Refugiados y otras Personas Desplazadas por la Fuerza al Mercado de Trabajo, 2016

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Garantizar que la terminología usada para diferenciar a los refugiados y otras categorías de personas desplazadas por la fuerza de las poblaciones migratorias sea diáfana para las organizaciones de trabajadores y sus miembros. En árabe, por ejemplo, se tiende a emplear el término «**هجرة** [higra]» (equivalente de «migración») para englobar todas estas categorías —lo que entorpece la búsqueda de un entendimiento común.
- ✓ Crear folletos, formularios en línea y otros materiales pertinentes en el idioma de los refugiados, en los que queden resaltados sus derechos, así como los beneficios que conlleva afiliarse a las organizaciones de trabajadores.
- ✓ Velar porque se reconozcan las competencias profesionales de los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza para garantizar la integración en el lugar de trabajo.
- ✓ Ofrecer a las poblaciones migratorias cursos de idiomas presenciales y en línea para facilitarles el acceso a informaciones sobre las oportunidades de empleo e incrementar su empleabilidad e integración social.
- ✓ Garantizar que las organizaciones de trabajadores puedan visitar los lugares donde se alberga a los refugiados (comúnmente zonas del país de difícil acceso) para entender a cabalidad los retos que enfrentan tanto los refugiados como las comunidades de acogida.

XII. Prevención, mitigación y preparación

41. Los Miembros deberían, en particular en los países donde existen riesgos previsibles de conflicto o de desastre, adoptar medidas para potenciar la resiliencia, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras partes interesadas, y para prevenir y mitigar las crisis y prepararse para afrontarlas por medios que favorezcan el desarrollo económico y social y el trabajo decente, mediante acciones tales como:

- a) la identificación de los riesgos y la evaluación a nivel local, nacional y regional de las amenazas para el capital humano, físico, económico, ambiental, institucional y social, así como de su vulnerabilidad;
- b) la gestión de riesgos, con inclusión de la planificación de contingencias, la alerta temprana, la reducción de riesgos y la preparación para respuestas de emergencia, y
- c) la prevención y la mitigación de los efectos negativos, en particular a través de la gestión de la continuidad de la actividad tanto en el sector público como en el sector privado, teniendo en cuenta la Declaración tripartita de principios sobre las 16 empresas multinacionales y la política social y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998).

La sección XII vuelve a poner de relieve el vocabulario innovador que distingue claramente esta recomendación de la Recomendación núm. 71. El ciclo de la gestión de una crisis, ilustrado en la figura más abajo y aplicable a los contextos tanto de conflictos como de desastres, es parte intrínseca de la nueva terminología. El elemento clave de este ciclo diseñado por la comunidad de socorro después de un desastre y las partes interesadas que hacen frente a los conflictos y la violencia es la **prevención**, considerada además como una actividad integral que debe priorizarse en todo momento. Se ha demostrado a partir de estudios que aproximadamente dos tercios de todos los conflictos armados estallan de nuevo algunos años después de la firma de un acuerdo de paz. En consecuencia, la prevención llegó a encabezar la lista de preocupaciones de donantes y organismos de ayuda. Asimismo, la prevención de la violencia fue incluida en las metas del ODS 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Si bien los desastres naturales son difíciles de prevenir, al menos se pueden disminuir sus efectos —de ahí que la **mitigación** y la prevención sean a menudo intercambiables en el ámbito del socorro de emergencia. La mitigación está íntimamente ligada a la **preparación**, un concepto a su vez compatible con la idea de que el impacto inmediato y las consecuencias durables de los conflictos, las catástrofes de origen humano (por ejemplo, el desastre nuclear de Fukushima Daiichi que siguió al seísmo Tohoku de 2011) y los desastres naturales pueden reducirse mediante un enfoque de la gestión del riesgo. Las actividades adoptadas en consulta con las organizaciones de trabajadores y empleadores comprenden la sensibilización, la planificación para contingencias, los mecanismos de alerta temprana y el análisis de vulnerabilidad.

Nota: La *Confederación de Sindicatos de Indonesia (CITU/KSPI)* ha puesto mucha atención en las campañas y en la formación de todo el personal sindical en las zonas propensas a los desastres. Recientemente se creó un instituto humanitario para los trabajadores indonesios (LKPI) con el apoyo del gobierno a fin de consolidar y ampliar estos esfuerzos

Cuando se produce efectivamente una crisis, una **respuesta** eficaz e inmediata resulta decisivo —bien mediante la asistencia humanitaria en tiempos de conflicto (incluyendo los problemas de acceso a las poblaciones afectadas), bien mediante el socorro de emergencia ante una situación de desastre. Cabe remarcar que el mundo del trabajo y, en particular, las organizaciones de trabajadores juegan un papel preponderante a la hora de realizar dichos esfuerzos, sobre todo por su capacidad de movilizar un gran contingente de personas en un lapso de tiempo reducido. En fin, el período posterior a la **recuperación** implica tanto la creación de empleo a corto plazo como la pronta [re]integración de las poblaciones al mercado laboral (trátase de excombatientes o de civiles desplazados). Asimismo, implica la ejecución de más proyectos de reconstrucción de largo plazo, en equilibrio con las infraestructuras sociales y los medios de vida sostenibles que contribuyen a potenciar la resiliencia de las comunidades afectadas frente a futuras conmociones.





El papel de las organizaciones de trabajadores japonesas en la preparación a los desastres naturales

La **Confederación Japonesa de Sindicatos (JTUC-RENGO)** está muy adelantada en términos de mitigación, preparación y reacción ante el inicio de los desastres. El país insular sufre con frecuencia los estragos causados por terremotos, tifones y hasta tsunamis, por lo que los trabajadores voluntarios que intervienen inmediatamente después de dichos eventos representan un elemento esencial de la respuesta general. La presencia descentralizada de la **RENGO**, que abarca a las 47 alcaldías del Japón, garantiza una movilización hiperveloz de los trabajadores, al igual que sus sofisticados sistemas de intercambio de información sobre desastres (L-Alert) y de transmisión de información de emergencia (J-Alert).

El ejemplo japonés muestra que los sindicatos pueden jugar un papel activo en la gestión y la organización de los trabajadores voluntarios durante los períodos de crisis, y que no solo suministran los recursos humanos necesarios para reaccionar ante un desastre, sino que también hacen las veces de vigilante a fin de supervisar y hacer cumplir las normas del trabajo pertinentes para los voluntarios. Además, pueden presionar a las empresas y autoridades locales para que desarrollen marcos jurídicos severos de protección de sus derechos (por ejemplo, a través de planes de seguro para las actividades de voluntariado).

El Japan Earthquake Project (proyecto antisísmico del Japón) de la OIT se propone acumular experiencias constructivas y mejores prácticas a partir de los esfuerzos de recuperación en el Japón y compartirlas con la comunidad internacional:

https://www.ilo.org/asia/projects/WCMS_209150/lang-en/index.htm

Normas internacionales del trabajo relevantes

- Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, 1977, en su última versión de 2017
- Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, 1998

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Concienciar a los trabajadores y sindicalistas presentes en las zonas propensas a los desastres y afectadas por los conflictos sobre las nociones de prevención, mitigación y preparación.
- ✓ Ejercer presión sobre el gobierno para que las organizaciones de trabajadores puedan participar activamente en la gestión de las crisis —no solo inmediatamente después de un conflicto o un desastre, sino continuamente a lo largo del ciclo (potenciación de la resiliencia).
- ✓ Explorar las posibilidades de crear equipos de socorro de emergencia y órganos de coordinación dentro de las organizaciones de trabajadores —tanto en la sede como a nivel descentralizado.

XIII. Cooperación internacional

42. Para prepararse y hacer frente a situaciones de crisis, los Miembros deberían reforzar la cooperación y adoptar medidas apropiadas mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, en particular en el marco del sistema de las Naciones Unidas, de las instituciones financieras internacionales y de otros mecanismos regionales o internacionales de respuesta coordinada. Los Miembros deberían aprovechar plenamente los acuerdos vigentes y las instituciones y mecanismos existentes y reforzarlos, según proceda.
43. Las respuestas a las crisis, incluido el apoyo de las organizaciones regionales e internacionales, deberían focalizarse en el empleo, el trabajo decente y las empresas sostenibles y ser compatibles con las normas internacionales del trabajo aplicables.
44. Los Miembros deberían cooperar para promover la asistencia para el desarrollo y la inversión de los sectores público y privado en la respuesta a las crisis para la creación de empleo decente y productivo, el desarrollo empresarial y el trabajo por cuenta propia.
45. Las organizaciones internacionales deberían reforzar su cooperación y la coherencia de sus respuestas a las crisis con arreglo a sus mandatos respectivos, aprovechando plenamente los marcos de política y los acuerdos internacionales pertinentes.
46. La OIT debería desempeñar una función destacada en la prestación de asistencia a los Miembros para afrontar las crisis con respuestas basadas en el empleo y el trabajo decente y centradas en la promoción del empleo, la integración en el mercado de trabajo o el acceso a éste, según proceda, el desarrollo de la capacidad y el fortalecimiento de las instituciones, en estrecha cooperación con las instituciones regionales e internacionales.
47. Los Miembros deberían fortalecer la cooperación internacional, en particular a través del intercambio voluntario y sistemático de información, conocimientos, buenas prácticas y tecnología para promover la paz, prevenir y mitigar las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia.
48. Debería haber una estrecha coordinación y complementariedad entre las respuestas a las crisis, según proceda, en particular entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo, para promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente para la paz y la resiliencia.

Ante los conflictos y los desastres, las capacidades de las autoridades estatales —y las de los interlocutores sociales (organizaciones de empleadores y de trabajadores)— resultan seriamente debilitadas. Por consiguiente, la cooperación internacional se convierte en un factor crucial. La cooperación puede adquirir muchas formas: desde un apoyo logístico, técnico o financiero para las crisis agudas como en el caso de un desastre repentino, hasta una colaboración más sostenida para los problemas crónicos, tales como los conflictos sociales o los efectos del cambio climático.

La cooperación internacional puede ser multilateral o bilateral, o bien global o regional. En ella pueden participar las oficinas de las Naciones Unidas y las ONG internacionales, los gobiernos donantes, o estructuras regionales, incluidas las de la CSI. De hecho, la cooperación tal vez alcanza su mayor fuerza a nivel regional, sobre todo entre las organizaciones de trabajadores. Una de las colaboraciones de largo plazo es la sólidamente establecida **Red de Sindicatos del Mar Báltico (BASTUN)**, la cual consta de varios representantes de 22 confederaciones y más de 20 millones de miembros, y la **Organización de la Unidad Sindical Africana (OUSA)**, que abarca a 73 afiliados en 53 países y cuenta con una membresía que supera los 25 millones de trabajadores. A veces son los propios conflictos los que incitan a colaborar, como lo ilustra el caso de la red de solidaridad balcánica «Solidarnost», en la que las organizaciones de trabajadores de los países formados tras la disolución de la antigua Yugoslavia intercambian información y experiencias de manera informal.

Nota: Existe un caudal considerable de conocimientos y experiencias disponible en las organizaciones de trabajadores en todo el mundo, pero una gran parte de esta pericia aún no está lo suficientemente documentada.

No debe subestimarse el potencial de las mencionadas redes. Muchos problemas cruzan las fronteras y, por tanto, requieren de la acción internacional. Si las organizaciones de trabajadores logran solidarizarse a escala regional con el propósito de compartir experiencias, consolidar la solidaridad de los trabajadores, perfeccionar las herramientas para la acción conjunta y participar en actividades de formación y de desarrollo de la capacidad, podría verse reforzada significativamente su función de coadyuvante en la lucha contra los conflictos y los desastres.





Vincular la Recomendación núm. 205 con los ODS

Muchos de los aspectos contenidos en la Recomendación núm. 205 coinciden con las ambiciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible —en particular el ODS 1.3 relativo a la protección social, el ODS 8 relativo al trabajo decente y el crecimiento económico, y el ODS 16 relativo a la paz, la justicia y la solidez de las instituciones. Los gobiernos, a través del Foro político de alto nivel (FPAN), han mostrado sumo interés en presentar actualizaciones periódicas sobre el avance realizado en materia de aplicación de los ODS. Para las organizaciones de trabajadores, esto representaría una oportunidad de promocionar el importante papel que pueden desempeñar para coadyuvar a alcanzar dichas metas.

Puntos de acción para las organizaciones de trabajadores

- ✓ Sensibilizar a las organizaciones de trabajadores en cuanto a las dinámicas transfronterizas que caracterizan a numerosos conflictos y desastres, incluidas las consecuencias del cambio climático y los flujos de población.
- ✓ Aprovechar la Recomendación núm. 205 para reforzar los vínculos con las organizaciones de trabajadores de otros países —a través de las entidades regionales o mediante la creación de una plataforma sindical— para abordar las problemáticas y retos comunes.
- ✓ Servirse de las afinidades existentes entre la Recomendación núm. 205 y la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como herramienta para convencer a los gobiernos de los méritos de las organizaciones de trabajadores en la consecución de las metas específicas de los ODS.

Conclusión

La Recomendación núm. 205 de la OIT concluye con una última y breve disposición que confirma de nuevo que dicho texto reemplaza la Recomendación núm. 71 de 1944. La adopción de una nueva recomendación en 2017 es solo el comienzo del recorrido. Ahora es el momento de diseñar métodos concretos para promover el papel del empleo y el trabajo decente a la hora de encarar los conflictos y los desastres en el mundo. Las organizaciones de trabajadores deberían ser consultadas al respecto.

La Recomendación núm. 205 no es fuente de soluciones; representa una mera herramienta que invita a los interlocutores sociales a reflexionar sistemáticamente sobre las maneras en que el mundo del trabajo puede jugar un papel más perenne y central para hacer del mundo un lugar más protegido y seguro para todos. Es un llamado a la acción, un esfuerzo para sensibilizar sobre la importancia del diálogo social en tiempos de crisis y sobre las múltiples formas en que los interlocutores sociales pueden ayudar a prevenir la violencia y mitigar los efectos de los desastres. Las organizaciones de trabajadores deberían estar preparadas para este diálogo social.

Los novedosos instrumentos de la OIT, sean estos convenios, protocolos o recomendaciones, son cada vez más escasos, debido al poco interés manifestado por los Estados Miembros y el Grupo de los Empleadores en alargar la lista de las normas internacionales del trabajo. De ahí que se invite a reflexionar, especialmente desde la perspectiva de las organizaciones de trabajadores, sobre cómo aprovechar al máximo esta recomendación recién agregada.

Conviene tener presente que la relevancia de la Recomendación núm. 205 no se circunscribe a un puñado de contextos de guerra y de desastres naturales. Muchos países en el mundo —y posiblemente la mayoría de ellos— se ven afectados por las tensiones sociales, la radicalización política y la pobreza crónica, y todo apunta a que estas dinámicas se mantendrán en el tiempo. Pese a ello, la autoridad de las organizaciones de trabajadores se está reduciendo en muchas partes del mundo: el número de afiliados está en franco descenso, al igual que la influencia de los sindicatos en los procedimientos de toma de decisiones en el ámbito social. La Recomendación núm. 205 es una oportunidad para invertir esta tendencia.



Contacto:

ACTRAV
Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Tél. +41 22 799 70 21
e-mail: actrav@ilo.org

