

DESARROLLO RURAL a través del TRABAJO DECENTE

CON MIRAS A FOMENTAR EL CRECIMIENTO, EMPLEOS PRODUCTIVOS, INGRESOS, BUENAS CONDICIONES DE TRABAJO, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, DERECHOS, REPRESENTACIÓN, DESARROLLO SOSTENIDO, RESILIENCIA A LAS CRISIS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA



Oficina Internacional del Trabajo

Temas

Documento de orientación

Impulsar la capacidad de recuperación de las zonas rurales frente a conflictos y desastres

Los desastres y conflictos tienen repercusiones inmediatas y a largo plazo en el empleo rural. La inseguridad, la pérdida de la producción, las redes y los mercados suelen empujar a las poblaciones rurales afectadas por la crisis a la indigencia y posiblemente a la violencia, o a migrar en busca de medios de sustento. Reconstruir y crear oportunidades concretas para los medios de vida rurales es por lo tanto una prioridad en la preparación y reacción ante las crisis.

Por qué es necesario actuar

- En los países en desarrollo las crisis pueden empujar rápidamente a la miseria a las poblaciones rurales, gran parte de las cuales ya se encuentra alrededor o debajo de la línea de la pobreza, crear sentimientos de impotencia y generar violencia.
- La dimensión del empleo no siempre se considera una prioridad después de una crisis.
- Las altas tasas de desempleo o subempleo aumentan significativamente las posibilidades de recaer en la violencia y el conflicto.

- Un trabajo devuelve a las víctimas de las crisis y sus familias ingresos y dignidad, confianza en sí mismos, esperanza y un interés en la reconciliación y la reconstrucción de sus comunidades.
- Conflictos y desastres pueden generar el desplazamiento y la migración de gran cantidad de personas de las zonas rurales a las urbanas, agravando las tasas de desempleo urbano, especialmente entre los jóvenes.
- En las zonas rurales remotas, los enfrentamientos por las tierras de pastoreo y el acceso a las fuentes de agua a menudo llevan a los pobladores a emigrar hacia las ciudades, lo que más adelante podría convertirse en un desplazamiento a gran escala.

Hechos y cifras

- Conflictos y desastres forman parte, o pueden serlo repentinamente, de la vida cotidiana en la mayoría de los países en desarrollo.
- Conflictos y desastres destruyen empleos y otras fuentes de sustento, a menudo eliminando décadas de desarrollo y perjudicando especialmente a los grupos desfavorecidos y marginales, la mayoría de los cuales vive y trabaja en las zonas rurales.
- En los países en desarrollo, los conflictos afectan mayormente a las poblaciones más vulnerables, que con frecuencia dependen en gran medida de los medios de vida rurales. En 2007, el 89 por ciento de los bolivianos afectados por las inundaciones causadas por El Niño trabajaba en el sector agrícola (pesca, agricultura, horticultura y ganadería). En Pakistán, luego de las peores inundaciones causadas por los monzones en 2010, las pérdidas en el sector agrícola fueron cuantiosas: en las provincias de Gilgit Baltistan, Punjab y Sindh,

la mayoría de los hogares perdió entre el 90 y 100 por ciento de sus tierras de cultivo, mientras que los hogares sin un medio principal de sustento aumentaron de 10 a 60 por ciento luego de la inundación.¹

- Las personas que se ven forzadas a migrar como resultado de las crisis suelen terminar en situación precaria trabajando por cuenta propia o en franco desempleo en las ciudades.
- Casi la mitad de los países que se encuentran en situaciones posteriores a conflictos recae en ellos en un lapso de cinco años o menos. Ofrecer oportunidades de trabajo decente a las poblaciones afectadas por los conflictos, incluidas las que viven en zonas rurales, puede reducir la probabilidad de recaer en la violencia y el conflicto.
- La creación de empleos para las poblaciones rurales afectadas por las crisis es vital para una recuperación sostenible. Por ejemplo, en 2007, en la Liberia de la posguerra, el sector relacionado con la agricultura representó el 70 por ciento del empleo total; y en 2010, el 80 por ciento de los 8 millones de habitantes de Sudán del Sur vivía en las zonas rurales.²



© OIT/T. Falise



© E. Selva

- Las zonas rurales pueden experimentar la presencia prolongada de refugiados y de desplazados internos como resultado de un conflicto o un desastre.
- En las situaciones posteriores a los conflictos, es posible que grandes cantidades de excombatientes sean desmovilizados a las zonas rurales en un periodo corto. Ellos deberán reintegrarse y aprender a ganarse la vida en esas comunidades rurales.
- Las crisis ofrecen una oportunidad para redescubrir el valor de las zonas rurales como motores del crecimiento, la creación de empleo, la paz social y la estabilidad.
- Las crisis presentan una oportunidad para reconstruir economías y sociedades sobre la base del trabajo decente, dando la debida atención al empleo, la protección social, el diálogo social y las normas internacionales del trabajo, a fin de conseguir el crecimiento equitativo, la sostenibilidad y la capacidad de recuperación ante las crisis.
- Cualquier actividad posterior a una crisis puede servir como punto de partida para promover e integrar el programa de trabajo decente en los esfuerzos generales de recuperación y reconstrucción.

Opciones de políticas

Organización de la intervención rural posterior a una crisis

- Elaborar, en la recuperación en las zonas rurales y urbanas posterior al conflicto, estrategias coherentes e integrales para la aplicación de programas de creación de empleo, generación de ingresos y reintegración después de un conflicto (PCEIR) que incluyan tres componentes concurrentes: uno centrado en la estabilización; el segundo en la reintegración; y el tercero en la creación de empleo a largo plazo (véase el recuadro 1). Si bien es cierto que los tres componentes de los programas empezarán en el mismo momento, y estarán activos en todas las fases de la recuperación, su intensidad y duración variarán de acuerdo a la situación local, de conformidad con el marco indicado por la Política de las Naciones Unidas sobre creación de empleo, generación de ingresos y reintegración en la sociedad después de un conflicto (2008).

Recuadro 2

Empoderamiento local a través del desarrollo económico (LEED) en Sri Lanka

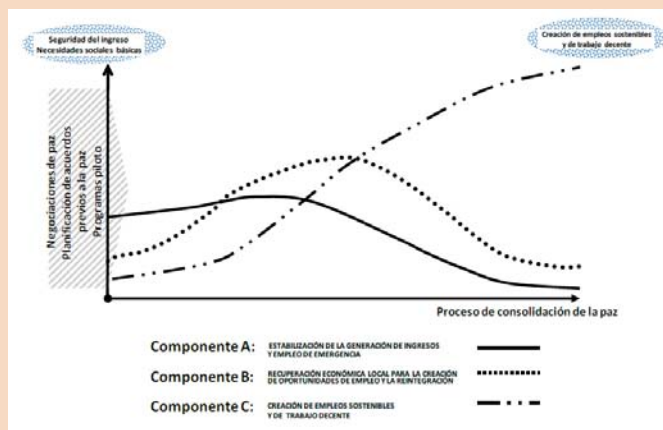
El proyecto LEED de la OIT (2010-2013) está contribuyendo a la reducción de la pobreza, la creación de empleo sostenible y la consolidación de la paz en tres distritos rurales del norte de Sri Lanka que se encuentran en situaciones posconflicto, usando un enfoque multidisciplinario e integrado que incluye las herramientas de la OIT de desarrollo económico local, desarrollo de las cadenas de valor y empoderamiento de la mujer.

LEED usa un enfoque basado en la comunidad, que reúne a grupos sociales distintos, especialmente hogares dirigidos por mujeres, personas discapacitadas y jóvenes afectados por el conflicto, para mejorar conjuntamente su condición y situación

Recuadro 1

PCEIR – Un programa único con tres componentes concurrentes

(las curvas indican la intensidad de los programas)



Fuente: Naciones Unidas: *UN policy for Post-Conflict Employment Creation, Income Generation and Reintegration* (Nueva York: 2008)

- Considerar los diferentes retos que afrontan las economías rurales y urbanas al diseñar las estrategias de recuperación económica después de una crisis. Los problemas típicos de las zonas rurales incluyen escasez de tierras, inseguridad de la tenencia y existencia de campesinos sin tierras; infraestructuras y servicios deficientes; y considerables disparidades basadas en el género.³
- Realizar una rápida evaluación de los contextos rurales locales, movilizandolos a los principales informantes y medios disponibles para llegar también a las zonas remotas y a los grupos marginales.
- Hacer referencia a la Recomendación de la OIT sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz, 1944 (núm. 71), indicando entre otros puntos que, "... a fin de evitar la necesidad de desplazamientos excesivos de trabajadores de una región a otra y prevenir el riesgo de un desempleo localizado en determinadas regiones, cada gobierno, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, debería elaborar una política positiva con respecto a la ubicación de la industria y la diversificación de la actividad económica. Los gobiernos deberían también tomar medidas para facilitar y estimular la movilidad necesaria, profesional y geográfica, de la mano de obra."⁴
- Examinar, en las evaluaciones de necesidades y la formulación de respuestas posteriores a la crisis, todo el rango de opciones de autoayuda que podrían ya estar disponibles o que podrían concebirse en una determinada zona rural.
- Desarrollar intervenciones posteriores a la crisis en zonas rurales que combinen actividades de planificación y de ejecución:
 - ♦ Las actividades de planificación contribuyen al posicionamiento del programa de trabajo decente en las actividades de reconstrucción (por ejemplo, la formulación de políticas de empleo, la revisión de las políticas de inversión para que la inversión extranjera dé lugar a más y mejores trabajos, el fortalecimiento de las capacidades de los mandantes para el

económica. El enfoque incluye el desarrollo de la capacidad institucional y técnica, alianzas entre instituciones públicas y privadas y apoyo a la planificación a escala local.

En Vavuniya del Norte, por ejemplo, LEED está enfocado en los subsectores arrozero y de frutas y verduras. Proporciona apoyo a 36 microempresas de arroz precocido dirigidas por mujeres, que están vinculadas a seis molinos pequeños independientes, vinculados a su vez con una empresa local de procesamiento de alimentos. El subsector de frutas y verduras facilita el contacto entre los principales mayoristas y exportadores de Colombo, las autoridades locales y las asociaciones de agricultores, lo cual ha dado lugar al establecimiento de un centro de manipulación y envasado.

Fuente: *Local Empowerment through Economic Development (LEED) Project*, Disponible en http://www.ilo.org/colombo/whatwedo/projects/WCMS_146166/lang-en/index.htm

diálogo social, la revisión de la legislación laboral y la formación de los inspectores de trabajo).

- Las actividades de ejecución son los proyectos y programas destinados a crear oportunidades de empleo para las poblaciones afectadas por la crisis. Incluyen recuperación y desarrollo de microempresas y de pequeñas y medianas empresas, capacitación técnica para las personas afectadas por la crisis, microfinanciación para negocios nuevos, y programas de inversión intensiva en mano de obra. Su objetivo es demostrar actividades de trabajo decente sobre el terreno. Estas actividades contribuyen a estabilizar el país, a consolidar la paz y a compartir sus “dividendos”.



© M. Farzan

Recuadro 3

¿Qué es la Recuperación Económica Local (REL)?

REL es un enfoque basado en la zona, que apunta a revitalizar las actividades económicas afectadas por la crisis en los contextos urbanos y rurales, cuyo resultado final es el aumento del empleo. Esto se logra estimulando a las partes interesadas locales a formular iniciativas, restaurando los mercados alterados y eliminando los obstáculos que inhiben su funcionamiento normal. REL aprovecha y promueve el uso óptimo de los activos y oportunidades locales, por ejemplo facilitando la participación local, intensificando el uso de la mano de obra y alentando la adquisición local de bienes y servicios. REL crea empleos temporales a corto plazo y mejora el desempeño de las economías y de los mercados de trabajo en el mediano plazo, promoviendo a la vez la reconciliación al interior de las comunidades afectadas y la

- Con quién ejecutar REL
- Dónde y por qué ejecutar REL
- Qué sector enfocar para una REL más rápida
- Cuáles beneficiarios y por qué
- Cuáles problemas prioritarios de la recuperación económica
- Cómo abordarlos
- Qué intervenciones a mediano plazo y su secuencia
- Qué recursos financieros se pueden movilizar

autosuficiencia de los grupos afectados. La aplicación de REL implica tres tipos de tareas en las que las partes interesadas locales participan de varias maneras:



- Partes interesadas, capacidades e interacciones
- Problemas y oportunidades económicas locales
- Situación y problemas del mercado de trabajo
- Desempeño y avances

- Promocionar REL
- Movilizar los recursos financieros
- Construir alianzas
- Ejecutar proyectos de corto plazo
- Mejorar las capacidades
- Movilizar a las partes interesadas
- Crear consenso
- Ejecutar planes a mediano plazo
- Introducir medidas correctivas

El propósito de las iniciativas REL es restablecer un mínimo de funciones productivas y comerciales en los mercados locales que han sido afectados por la crisis. A la larga, estas iniciativas deberían convertirse en estrategias de desarrollo económico local (DEL).

Fuente: OIT: *Local Economic Recovery in Post-Conflict Guidelines* (Ginebra: 2010)

- Utilizar todos los medios de comunicación disponibles para asegurar que las iniciativas para la promoción de los medios de vida lleguen hasta las zonas más remotas y a los grupos marginales.
- Impulsar la economía rural, incluidas las actividades agrícolas y no agrícolas, en lugar de solamente la agricultura, para introducir en el mercado productos con un mayor valor agregado, que dependan menos de los ciclos estacionales y que sean menos perecibles y más fáciles de transportar.

Recuadro 4

Trabajos por la paz en las zonas rurales de Nepal

El proyecto de rápido impacto “Trabajos por la paz” (2009), financiado por el Fondo de Paz de las Naciones Unidas para Nepal (UNPFN), permitió la colaboración entre la OIT y la FAO para el desarrollo sostenible y la consolidación de la paz en las zonas rurales de Nepal. El proyecto creó oportunidades de trabajo decente y productivo para hombres y mujeres jóvenes desempleados y subempleados, y para el empoderamiento de la juventud en los dos distritos rurales de Rautahat y Parsa, mediante el desarrollo de infraestructura intensiva en mano de obra, desarrollo de competencias mediante esquemas de formación combinada con producción, formación empresarial, facilitación del acceso de los jóvenes a los servicios financieros, fortalecimiento de las cooperativas y un fondo fiduciario para proyectos sociales liderados por jóvenes y actividades recreativas. Este enfoque integrado permitió dar empleo y empoderar a cerca de 12,500 jóvenes nepaleses.

Fuente: Fondo de Paz de las Naciones Unidas para Nepal (UNPFN) – Resumen del proyecto, Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-kathmandu/documents/genericdocument/wcms_125437.pdf [en inglés]

- Apoyar la agroindustria, el espíritu empresarial y la mejora de la productividad a través de las cadenas de valor.⁵
- Impulsar el diálogo social sobre el manejo de los principales recursos naturales (fuentes de agua, pastizales, etc.) que son vitales para el mantenimiento de la paz y el desarrollo de las economías y los medios de vida agrícolas y de pastoreo.
- Asegurar el rápido establecimiento o rehabilitación de los servicios básicos de empleo y de formación y de otras instituciones clave del mercado laboral en los contextos rurales posteriores a las crisis, a fin de permitir la ejecución de las iniciativas disponibles sobre la promoción de medios de vida.
- Combinar estrategias orientadas al empleo con estrategias para la Recuperación Económica Local (REL) a fin de promover una recuperación rápida y duradera de los desastres y conflictos. La REL también permite lograr intervenciones consensuadas, fortalecer el diálogo y reparar el tejido socioeconómico de las comunidades que fuera dañado por las crisis.
- Desarrollar enfoques integrados que abarquen, por ejemplo, obras de reconstrucción intensivas en mano de obra, desarrollo empresarial, microfinanciación, desarrollo de competencias, protección social y creación de capacidades para funcionarios del gobierno y representantes de los empleadores y de los trabajadores, organizaciones comunitarias y el sector privado.
- Asegurar que las condiciones del trabajo, los derechos básicos del trabajo y el diálogo social sean una parte integral de la estrategia para la recuperación de los medios de vida en el contexto rural posterior a la crisis, y que se les considere elementos importantes de la reconstrucción y consolidación de la paz sostenibles.

Enfoque en grupos específicos

- Centrarse particularmente en las mujeres ya que las emergencias podrían exacerbar sus desventajas en las zonas rurales. En contextos posteriores a conflictos, se debe dar especial atención a las mujeres asociadas con las fuerzas combatientes.
- Prestar especial atención a la reintegración de los niños asociados con las fuerzas y los grupos armados.

DESARROLLO RURAL a través del TRABAJO DECENTE

CON MIRAS A FOMENTAR EL CRECIMIENTO, EMPLEOS PRODUCTIVOS, INGRESOS, BUENAS CONDICIONES DE TRABAJO, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, DERECHOS, REPRESENTACIÓN, DESARROLLO SOSTENIDO, RESILIENCIA A LAS CRISIS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA



© OIT/M. Crozet

- Proteger a los niños rurales, quienes están en mayor riesgo de verse empujados al trabajo y a ocupaciones peligrosas.
- Enfocar los esfuerzos en la reintegración de ex combatientes, desplazados internos y repatriados.
- Prestar atención a los refugiados y facilitar sus medios de sustento durante su asilo.
- Investigar las oportunidades para posicionar a los jóvenes en los escalones más avanzados y de mayor valor agregado o mayor rendimiento de las cadenas de valor, por ejemplo en el sector agroindustrial, para atraer a la juventud a las zonas rurales y a las actividades relacionadas con la agricultura y su apoyo.⁵

El papel de la OIT

- Apoyar a los Estados miembros para incluir la promoción de empleo productivo, trabajo decente y oportunidades de ingresos en sus medidas de reducción de riesgos y recuperación de desastres y en sus programas de prevención de conflictos, reconstrucción y recuperación, entre otros, en concordancia con la Recomendación núm. 71 de la OIT.
- Contribuir, junto con sus mandantes (gobiernos y asociaciones de empleadores y de trabajadores) un valor agregado considerable a los programas de preparación y respuesta a las crisis apoyados internacionalmente. Las principales áreas de trabajo de la OIT –empleo productivo, protección social básica, derechos humanos y laborales, y un enfoque participativo tripartito– constituyen en conjunto una estrategia poderosa para la recuperación socioeconómica, la inclusión social y la consolidación de la paz entre las personas y las comunidades.
- Apoyar a los mandantes en la prevención y respuesta a las crisis mediante la aplicación conjunta de programas y políticas de planificación y de ejecución y, de ser necesario, la integración de estos programas como parte del Programa de Trabajo Decente por

Recuadro 5

Oportunidades de empleo y condiciones de trabajo para la juventud rural y periurbana en Liberia

En 2007, la OIT y el PNUD realizaron una evaluación conjunta de las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo de los jóvenes de las zonas rurales y periurbanas de Liberia, donde la creación de un entorno favorable para la juventud es primordial para la transición de la guerra a la paz. El objetivo fue recomendar áreas específicas de intervención que podrían mejorar sus perspectivas de empleo a corto y largo plazo. El equipo de evaluación visitó seis distritos rurales y periurbanos en los condados de Maryland, Lofa y Nimba, seleccionados de acuerdo a una serie de factores como su proximidad a fronteras internacionales, nivel de recuperación económica y potencial para las actividades empresariales y económicas. Se realizaron consultas a nivel de las bases, incluidas entrevistas cualitativas con personas particulares y grupos de opinión, lo que permitió conocer la forma en que los jóvenes experimentan y perciben las oportunidades de empleo en las zonas rurales, los retos y limitaciones que enfrentan y los sueños y aspiraciones que tienen en el contexto posterior a la crisis, y usar este conocimiento para afinar las intervenciones.

Fuente: OIT: *ILO role in conflict and disaster settings* (Ginebra: 2010)

País de los países que están saliendo de un conflicto, o de un desastre de grandes proporciones.

- Movilizar los conocimientos de la OIT en varias áreas técnicas de gran importancia para la preparación y respuesta a las crisis en las zonas rurales. Estas áreas incluyen el desarrollo de cooperativas y empresas, planes de microfinanciación, inversiones intensivas en mano de obra para programas de infraestructura pública, además de la facilitación del diálogo social y la mejora de las capacidades y los planes de protección social.
- Preparar y difundir una serie de herramientas pertinentes al ámbito rural que ofrezcan orientación en materia de recuperación basada en el trabajo decente.
- Crear alianzas sólidas con otros organismos internacionales, por ejemplo, el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR) y la Plataforma Internacional para la Recuperación (IRP). Esto es imprescindible para influir estratégicamente en los programas de respuesta a la crisis y reconstrucción apoyados internacionalmente, de modo que incluyan, por ejemplo, la reintegración socioeconómica local y la creación de puestos de trabajo en el ámbito agrícola y no agrícola de las zonas rurales.

¹ OCHA: *Preliminary Damage Assessment in the Agricultural Sector for Flood-Affected Areas of Pakistan* (Jakarta: 2010)

² USAID: *Monthly update July 2010, FARM program*

³ OIT: *Local Economic Recovery in post-conflict* (Ginebra: 2010)

⁴ OIT: *Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz)*, 1944 (núm. 71)

⁵ Op. cit., *Local Economic Recovery in Post-Conflict* (Ginebra: 2010)

⁶ ONU: *Post-Conflict Employment Creation, Income Generation and Reintegration* (Ginebra: 2008)

Enlaces

📖 OIT Respuesta a la crisis: www.ilo.org/crisis

Herramientas

- ♦ OIT: *ILO's Role in Conflict and Disaster Settings* (Ginebra: 2010)
- ♦ OIT: *Directrices de recuperación de la economía local luego de un conflicto* (Ginebra: 2010)
- ♦ OIT: *Socio-Economic Reintegration of Ex-Combatants Guidelines* (Ginebra: 2010)
- ♦ OIT: *Prévention et résolution des conflits violents et armés, Manuel de formation à l'usage des organisations syndicales* (Ginebra : 2010) (También disponible en inglés)

- ♦ OIT: *The Livelihood Assessment Toolkit* (Ginebra: 2007)
- ♦ OIT: *Manual de evaluación rápida de las necesidades* (Ginebra: 2001)
- ♦ OIT: *Business continuity programme* (Ginebra: 2011)
- ♦ OIT: *Pre-disaster planning* (próxima publicación)

Otros materiales

- ♦ ONU: *UN Policy for post conflict employment creation, income generation and reintegration* (Ginebra: 2009)

Contacto

ilocrisis@ilo.org

Autor: Federico Negro