



Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Informe V (1)

Empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia

Revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo
(transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71)



**Conferencia
Internacional
del Trabajo**

105.^a reunión, 2016

¡ATENCIÓN!

El presente informe contiene un cuestionario al cual los gobiernos han de responder, de conformidad con el artículo 39 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, tras la celebración de consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas. **Las respuestas al cuestionario deben llegar a la Oficina a más tardar el 25 de septiembre de 2015** y servirán de base para preparar el informe que se ha de examinar en la discusión de la CIT.

Informe V (1)

Empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia: Revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71)

Corrigéndum

La tercera frase del párrafo 30 queda redactada de la siguiente manera:

Esta cuestión se ha señalado en el marco del resultado 1 («Más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes»), y tres oficinas regionales de la OIT (África, Estados Árabes y Asia y el Pacífico) han indicado que la focalización en situaciones de fragilidad se encuentra entre sus prioridades para el Programa y Presupuesto de la OIT para 2016-2017.

Conferencia Internacional del Trabajo, 105.ª reunión, 2016

Informe V (1)

Empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia: Revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71)

Quinto punto del orden del día

Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

ISBN: 978-92-2-329721-3 (impreso)
ISBN: 978-92-2-329722-0 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2015

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.

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	1
Capítulo 1. El nuevo contexto de las crisis y la mayor amplitud del ámbito de las respuestas	3
Capítulo 2. Las normas internacionales del trabajo y las respuestas a las crisis	11
Capítulo 3. Respuesta de la OIT a los conflictos y desastres: El empleo y el trabajo decente para construir la paz y potenciar la resiliencia	15
Capítulo 4. El sistema internacional y la OIT	19
Capítulo 5. Ámbitos de política esenciales para las respuestas a las crisis	23
A. Generación de empleo para la recuperación y la resiliencia.....	23
B. Educación, formación profesional y orientación profesional	30
C. Protección social	32
D. Diálogo social y papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.....	34
E. Legislación laboral, administración del trabajo, servicios de empleo e información sobre el mercado de trabajo.....	37
F. Derechos, igualdad y no discriminación	39
G. Prevención, mitigación y preparación	47
H. Cooperación Internacional.....	49
Capítulo 6. Observaciones finales: La revisión de la Recomendación núm. 71	51
Cuestionario.....	55

Introducción

En su 320.^a reunión (marzo de 2014), el Consejo de Administración de la OIT decidió inscribir en el orden del día de la 105.^a reunión (junio de 2016) de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto normativo (con arreglo al procedimiento de doble discusión) sobre el trabajo decente para la paz, la seguridad y la resiliencia y sobre la revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71), con miras a la elaboración de una nueva recomendación¹.

Este punto orientado a la elaboración de una norma se basa en la experiencia adquirida por la OIT durante los últimos tres decenios sobre la contribución esencial del empleo y el trabajo decente a la superación de diversas situaciones de crisis, en 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 (en adelante, Política de las Naciones Unidas)², de 2009, en los resultados del debate en el Consejo de Administración (marzo de 2014) sobre la cooperación técnica de la OIT en los Estados frágiles³ y en los resultados de la mesa redonda de alto nivel organizada por la OIT sobre el trabajo decente en los Estados frágiles⁴, entre otras fuentes. En este punto se han reflejado a la vez las inquietudes y el consenso cada vez mayores que se observan a nivel internacional sobre la situación de los países frágiles y afectados por las crisis, sobre la necesidad de hacer frente a las situaciones de fragilidad y crisis en los Estados, de restaurar su estabilidad y de prevenir su inestabilidad, y sobre los medios de intervención que hacen falta para alcanzar tales fines. El Consejo de Administración llegó a la conclusión de que era necesario adoptar una norma internacional del trabajo que revistiese la forma de una recomendación sobre este tema, a fin de cristalizar la atención creciente suscitada por estas cuestiones, en torno a las cuales se articulan todas las iniciativas humanitarias, de desarrollo y de construcción de la paz en los planos nacional e internacional. Se consideró además que este nuevo instrumento permitiría revisar y actualizar las orientaciones contenidas en la Recomendación núm. 71 y centrar la acción de la OIT y de sus mandantes en la manera de hacer frente a las situaciones de crisis causadas por los conflictos o los desastres.

El presente informe se divide en seis capítulos. En el primero se describe la evolución de la noción de crisis, que ya no se limita al ámbito de las consecuencias de los conflictos armados internacionales, sino que incluye también las repercusiones de los

¹ Véanse los documentos GB.320/INS/2 y Repertorio de Decisiones, marzo de 2014.

² Política de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto, Ginebra y Nueva York, 2009, y documento GB.306/TC/5; véase la dirección http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_117576/lang--en/index.htm (en inglés).

³ Documento GB.320/POL/9, titulado «Cooperación técnica de la OIT en los Estados frágiles», que el Consejo de Administración examinó en marzo de 2014.

⁴ Véase el sitio en la dirección http://www.ilo.org/pardev/development-cooperation/WCMS_235634/lang--en/index.htm.

conflictos internos y los desastres. En los capítulos siguientes se explica la forma en que la OIT ha respondido a las crisis, por medio de la aplicación de las normas internacionales del trabajo y de sus actividades operacionales. También se describe la actuación de la OIT como parte del sistema internacional de respuestas en caso de crisis, y el apoyo dado a los demás miembros del sistema internacional para que se adapten a las propias políticas de la OIT. El informe concluye examinando las medidas que habrían de incluirse en una nueva norma, y la forma en que se podría llevar adelante la revisión de la Recomendación núm. 71.

Se adjunta al presente informe un cuestionario preparado en virtud del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, con miras a la preparación de un proyecto de recomendación. La Oficina remite el presente informe y el cuestionario a los gobiernos, en conformidad con el párrafo 1 del artículo 39 del citado Reglamento.

Según lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, la Oficina preparará ulteriormente otro informe basado en las respuestas al cuestionario enviadas por los Miembros, y pondrá de relieve las principales materias que requerirán la consideración de la Conferencia. Este informe se remitirá a los gobiernos cuanto antes, y la Oficina hará todo lo posible para asegurar que obre en poder de éstos a más tardar cuatro meses antes de la inauguración de la 105.^a reunión (2016) de la Conferencia.

A fin de disponer de tiempo suficiente para la redacción de dicho informe, se solicita a los gobiernos que tengan a bien remitir sus respuestas al cuestionario de tal manera que la Oficina las reciba *a más tardar el 25 de septiembre de 2015*. A este respecto, la Oficina desea señalar a la atención de los gobiernos el párrafo 1 del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, en virtud del cual se solicita a los gobiernos que celebren consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas antes de completar sus respuestas, en las que deberían recogerse los resultados de dichas consultas, y que indiquen a qué organizaciones han consultado. La celebración de estas consultas es también obligatoria para los Miembros que han ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). De conformidad con la práctica establecida, las organizaciones más representativas de los empleadores y los trabajadores pueden enviar sus respuestas directamente a la Oficina. Además, habida cuenta de la amplitud del tema, sería conveniente que al preparar sus respuestas al cuestionario los ministerios de trabajo lleven a cabo consultas con otros ministerios e instituciones nacionales que se ocupan de las respuestas a las crisis. También podría ser conveniente consultar a otras entidades pertinentes, incluidas las organizaciones que trabajan en el ámbito de las respuestas en caso de crisis.

El informe y el cuestionario están disponibles en el sitio web de la OIT, en la URL siguiente: www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/lang--es/index.htm. Se invita a los encargados de responder a los cuestionarios a que, cuando sea posible, los cumplimenten en formato electrónico y los remitan por vía electrónica a la siguiente dirección de correo electrónico: RevisionR71@ilo.org.

Capítulo 1

El nuevo contexto de las crisis y la mayor amplitud del ámbito de las respuestas

1. La OIT fue creada en 1919 para remediar las causas que llevaron a la Primera Guerra Mundial, y la Recomendación núm. 71, que se adoptó cuando la Segunda Guerra Mundial estaba llegando a su fin, encauzó las respuestas de la OIT hacia uno de los aspectos de la difícil situación de posguerra. El concepto de paz permanente basada en la justicia social es la expresión más evocadora de la contribución que la OIT hizo a la instauración de la paz, y la OIT fue galardonada con el Premio Nobel de la Paz en 1969, con motivo de su 50.º aniversario. Este enfoque se plasmó en la Declaración de Filadelfia, de 1944, y en otros documentos posteriores, como la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008).
2. La situación hoy en día, más de setenta años después de la adopción de la Recomendación núm. 71, es mucho más compleja, ya que se han producido cambios tanto en la naturaleza de los propios conflictos como en las respuestas necesarias. Además de ocuparse de las situaciones generadas por los conflictos, la OIT también ha tenido que responder a los requerimientos de sus Miembros y abordar otros tipos de crisis, como los desastres. Su experiencia en estos ámbitos atestigua la importancia decisiva de las estrategias de creación de empleo y de promoción del trabajo decente, en particular en los Estados que se encuentran en situaciones frágiles, ya sea a causa de un conflicto, de un desastre o de otros eventos catastróficos.
3. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa reconoce en su preámbulo que es el momento de hacer frente a los «grandes desafíos en lo relativo a la desigualdad de ingresos, los altos niveles de desempleo y pobreza persistentes, la vulnerabilidad de las economías ante las crisis externas y el aumento tanto del trabajo no protegido como de la economía informal». En esta Declaración se pone de relieve la utilidad del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), como instrumento de gobernanza y el hecho de que «los cuatro objetivos estratégicos [de la OIT] son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente».
4. La Política de las Naciones Unidas, de 2009, cuya formulación fue dirigida por la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), afirma lo siguiente:

La reconstrucción de una sociedad desgarrada dista mucho de ser una tarea sencilla. Muy a menudo, la mayor dificultad reside en restaurar en la población el sentido de la oportunidad, de la dignidad y de la esperanza.

La creación de empleo y la generación de ingresos son elementos fundamentales de toda solución de salida de los conflictos. Para las comunidades y las personas, la creación de empleo y la obtención de ingresos regulares pueden proporcionar los medios para la supervivencia y la recuperación. También son mecanismos esenciales para movilizar a los jóvenes y reintegrar

socialmente a los excombatientes y las personas repatriadas. En síntesis, la generación de empleo es decisiva para construir la paz ¹.

5. El concepto de fragilidad del Estado en lo relativo a su capacidad para hacer frente a los choques internos y externos ha saltado recientemente a la palestra. En 2010, un grupo de países frágiles y afectados por conflictos que se reunió en Dili, Timor-Leste, estableció la agrupación «g7+» con el fin de compartir experiencias y de abogar por la introducción de reformas en el compromiso de la comunidad internacional con respecto a los países afectados por conflictos. Según el g7+, «una situación de fragilidad puede entenderse como un período de tiempo en la construcción de una nación durante el cual el desarrollo socioeconómico sostenible exige prestar una mayor atención a las actividades complementarias de consolidación de la paz y construcción del Estado, como la elaboración de acuerdos políticos incluyentes, la seguridad, la justicia, el empleo, la adecuada gestión de los recursos y la prestación transparente y equitativa de servicios» ². Como señaló la mesa redonda de alto nivel sobre el trabajo decente en los Estados frágiles, organizada por la OIT en marzo de 2014:

La fragilidad del Estado es un fenómeno complejo, con múltiples causas, que dificulta el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En los Estados frágiles, muchos de los cuales son países menos adelantados, las instituciones sociales no son capaces de absorber los choques internos y externos y adaptarse a ellos, como es el caso de las ingentes tasas de desempleo de los jóvenes, la rapidez de las migraciones y la urbanización, la agravación de las perturbaciones climáticas y el aumento de la pobreza y la desigualdad ³.

6. La atención prioritaria que se ha prestado a los obstáculos al desarrollo, en el marco de la promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y su seguimiento a contar de 2015, ha contribuido a focalizar esta creciente toma de conciencia. No es de extrañar que la mayoría de los países en situación de fragilidad hayan tropezado con dificultades para alcanzar los ODM. Si bien es cierto que en los ODM no se ha tomado efectivamente en cuenta el carácter específico de la fragilidad, cabe esperar que esta situación se corrija cuando se fijan las prioridades de desarrollo para el período posterior a 2015. En el momento de redactar el presente informe, las negociaciones sobre estas prioridades habían llegado a la fase decisiva de las discusiones intergubernamentales. Los temas que interesan a la OIT han sido abordados cabalmente en el actual conjunto de propuestas, y el tipo de actividades que se llevan adelante en las situaciones de crisis son un componente importante de las propuestas que se han presentado.

7. Se ha estimado que 1 500 millones de los 7 000 millones de habitantes del planeta viven en Estados en conflicto y Estados fragilizados, y que este número sigue creciendo ⁴. En su Memoria *Ante el centenario de la OIT*, presentada a la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2013, el Director General de la OIT señaló:

Aproximadamente el 28 por ciento de los pobres del mundo viven en Estados frágiles y afectados por un conflicto. La amenaza que su situación supone para la prosperidad de otros es una razón de peso para que la OIT se centre en ellos de forma prioritaria ⁵.

¹ Política de las Naciones Unidas, de 2009, *op. cit.*

² Véase el documento en la dirección http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_239406.pdf.

³ Véase el documento en la dirección http://www.ilo.org/pardev/development-cooperation/WCMS_235634/lang--en/index.htm.

⁴ International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011): *A New Deal for engagement in fragile States* (<http://www.newdeal4peace.org/wp-content/uploads/2013/01/new-deal-for-engagement-in-fragile-states-en.pdf>).

⁵ OIT: *Ante el centenario de la OIT: realidades, renovación y compromiso tripartito*, Informe 1 (A), Conferencia Internacional del Trabajo, 102.ª reunión, Ginebra, 2013, párrafo 41.

8. Por otra parte, se estima que 100 millones de personas han recurrido a la ayuda humanitaria en cada uno de los últimos tres años, y que el número de personas con necesidades humanitarias se duplicará entre 1990 y 2025 (Naciones Unidas, 2014). En todo el mundo hay siete millones de niños refugiados, y se estima que hay entre 11,2 y 13,7 millones de niños desplazados dentro de sus propios países. Al finalizar 2013, había 51,2 millones de personas desplazadas forzosamente en todo el mundo debido a la persecución, los conflictos, la violencia generalizada y las violaciones de derechos humanos. Entre ellas había 16,7 millones de refugiados. La cifra total incluía a 33,3 millones de personas desplazadas internamente — cifra que comprendía a las personas desplazadas debido a los desastres — y a cerca de 1,2 millones de solicitantes de asilo. Se disponía de más datos estadísticos análogos, lo que daba una idea de la escala y de la índole dinámica de las crisis, ya fueran ocasionadas por conflictos o por desastres, y del gran número de personas afectadas por ellas ⁶. En 2011, en todo el mundo se gastaron 13 000 millones de dólares de los Estados Unidos en operaciones de asistencia humanitaria ⁷; hay que considerar esta cifra teniendo en cuenta que el gasto en prevención y preparación suele ser inferior al 1 por ciento del gasto en operaciones de asistencia ⁸. Como resultado de los desastres ocurridos entre 2005 y 2014, más de 700 000 personas perdieron la vida, 1,4 millones de personas resultaron heridas y alrededor de 23 millones de personas perdieron sus hogares. En total, más de 1,5 millones de personas fueron afectadas de diversas maneras por los desastres durante este período. Entre ellas, las mujeres, los niños y los grupos vulnerables fueron afectados en una medida desproporcionadamente alta. La pérdida económica total fue de más de 1,3 billones de dólares de los Estados Unidos. Los cambios registrados en el clima, los patrones demográficos y el acceso a los recursos implican que en los próximos veinte a treinta años se producirá una transformación en la naturaleza de los riesgos y que éstos serán más graves que los del pasado. Además, la magnitud de las pérdidas potenciales está siendo constantemente incrementada a medida que crecen las economías.

9. En las situaciones de crisis, los medios de vida son destruidos, la actividad económica y comercial es interrumpida, los lugares de trabajo son dañados y millones de trabajadores pierden sus puestos de trabajo y la protección social que suele estar asociada al empleo asalariado. Por otra parte, las instituciones encargadas de proporcionar protección social, satisfacer las necesidades básicas y mantener el orden público suelen perder su capacidad de acción o son destruidas. El incumplimiento de las normas fundamentales del trabajo, la desigualdad y la exclusión social son a menudo características presentes en estas situaciones. Las respuestas que se aportan en este contexto en evolución, con inclusión de las iniciativas de la OIT, muestran claramente la pertinencia constante y el papel vital y decisivo que la creación de oportunidades de empleo decente y la generación de ingresos tienen en los contextos de transición hacia la paz, recuperación de las crisis y desarrollo de la resiliencia. Además, la experiencia también muestra la necesidad de contar con protección social y servicios sociales básicos, de defender los derechos adquiridos, de construir instituciones y de promover el diálogo social para el establecimiento o el restablecimiento de unas sociedades estables y democráticas.

⁶ ACNUR: *Tendencias globales 2013*, Ginebra, 2014.

⁷ Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), Servicio de Seguimiento Financiero.

⁸ J. Kellet y H. Sweeney: *Synthesis report: Analysis of financing mechanisms and funding streams to enhance emergency preparedness*, Development Initiatives, 2011.

10. El alcance de las respuestas también ha evolucionado, ya que de la asistencia y la recuperación en respuesta a las crisis se ha pasado al impulso de acciones en todo el ciclo de necesidades, partiendo de la prevención y la preparación para la intervención, y se ha adoptado un enfoque amplio para abordar las cuestiones del desarrollo y la resiliencia que incluye tanto respuestas inmediatas como respuestas a largo plazo. La prevención y la preparación para reducir al mínimo los riesgos y el impacto de las crisis, así como las medidas para afrontarlas, pueden y deben iniciarse en las primeras etapas de cada situación de crisis, e incluso antes de que éstas surjan, de tal manera que se pueda ayudar a los países y las comunidades interesadas a avanzar por un camino de desarrollo sostenible. La recuperación después de una crisis exige medidas inmediatas y también respuestas a largo plazo, y supone que los objetivos de desarrollo se consideren como parte integrante de las respuestas.

11. Para ser eficaces, las respuestas tienen que adaptarse a fin de que puedan solventar situaciones de crisis específicas. Los conflictos siguen siendo un ámbito de primera prioridad, y las respuestas se están adaptando al carácter cambiante y la frecuencia de las confrontaciones armadas, así como a las repercusiones que tienen en los países vecinos. Las crisis pueden derivarse de un conflicto interno, como una guerra civil o un período prolongado de disturbios civiles, o de intervenciones extranjeras. A menudo, se desatan a partir de divisiones internas, sean éstas reales o subjetivas, y se asientan en diferencias religiosas o étnicas, en las privaciones económicas de la población y en la frustración de las aspiraciones democráticas. A menudo, las crisis redundan en el deterioro del concepto mismo del Estado, por lo que una parte de la obra de restauración consistirá en reconstruir un sentido de nacionalidad compartida y desarrollar la capacidad del Estado para atender las necesidades y expectativas de su población. Ahora bien, en los conflictos se pueden cometer atentados gravísimos contra los derechos humanos, como la muerte de gran número de personas, las violaciones en gran escala de mujeres y niñas, el reclutamiento de niños a quienes se obliga a participar en operaciones bélicas y el trabajo forzoso. Con frecuencia, las instituciones gubernamentales resultan debilitadas o destruidas. Otras entidades, como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, también pueden ser dañadas o destruidas durante los conflictos, y lo mismo puede ocurrir a las fuentes de empleo, tanto públicas como privadas. De lo anterior se desprende que, con toda probabilidad, las respuestas de la asistencia internacional a las situaciones de conflicto tendrán que ser diferentes y de duración más prolongada que las respuestas a otros desastres, y orientarse hacia la construcción de sociedades e instituciones de gobierno estables, así como a promover la reconciliación nacional, lo que implica ir más allá de las medidas de reconstrucción inmediatas y a corto plazo.

12. Otros importantes generadores de situaciones de fragilidad son los desastres de aparición súbita, como los terremotos, tsunamis o huracanes, los fenómenos de comienzo lento, como las sequías, o las emergencias de salud catastróficas. Estas situaciones ocurren a menudo con poca o ninguna advertencia, pero su impacto se puede agravar por una mala gestión de gobierno resultante de la debilidad de las instituciones. Los países en situación de fragilidad por cualquier motivo son mucho menos capaces que otros para hacer frente a los desastres. Dicho esto, la planificación anticipada y la preparación pueden contribuir a limitar el impacto de las crisis y acortar su duración. Si bien es cierto que la ayuda humanitaria inmediata es siempre la necesidad más urgente — para rescatar a los sobrevivientes y suministrar alimentos y asistencia médica, así como vivienda y otras necesidades —, es fundamental no limitar las intervenciones sólo a la asistencia inmediata, sino que se deben construir respuestas que faciliten la recuperación a largo plazo. Así, se deben evitar las ayudas que generan dependencia, pero velando porque se restablezcan sin demora los servicios públicos esenciales, incluida la restauración del

funcionamiento del sector público. La recuperación de este tipo de situaciones puede llevar años y pasar por una serie de etapas. Pese a que su impacto es en muchos aspectos similar a la devastación causada por los conflictos y que también son similares muchas de las respuestas, también hay aspectos específicos que deben tenerse en cuenta al responder a cada una de las situaciones. Este aspecto se ha convertido en un componente cada vez más significativo de la respuesta del sistema internacional a las crisis, y es una de las razones por las que la Recomendación núm. 71 necesita ser actualizada.

13. La reconstrucción de un entorno propicio para el empleo y las oportunidades de generación de ingresos y el funcionamiento de los sistemas nacionales es una parte vital de la obra de restauración en ambas situaciones, y suele focalizar la atención de la OIT y otras instituciones internacionales. Esto es indispensable, sobre todo para beneficiar a los más pobres y más vulnerables que, por cierto, nunca han tenido acceso a este tipo de programas, y también para asegurar que la mayor parte de la sociedad tenga medios para no precipitarse en la pobreza. El gráfico 1, basado en los primeros resultados de un proyecto de investigación de la OIT, ilustra los factores que desencadenan y/o agravan la fragilidad, y las posibles respuestas a estas situaciones en el ámbito del empleo y el trabajo decente. Aunque estas conclusiones pueden evolucionar conforme vaya avanzando la investigación de la OIT, desde ya ilustran la complejidad de las causas y también de las respuestas ⁹.

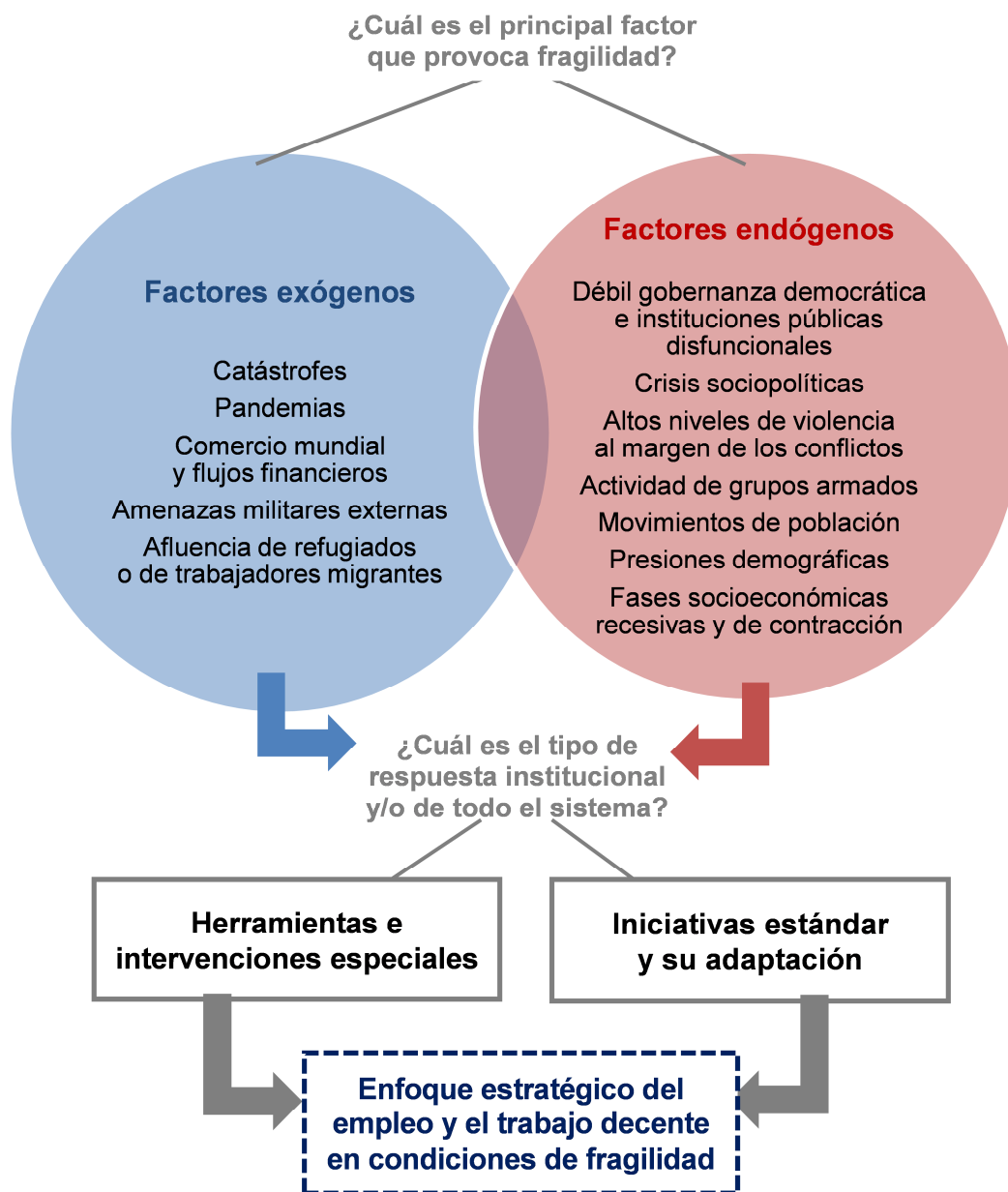
14. La naturaleza evolutiva y el contexto de las crisis, así como el ámbito cada vez más amplio de las respuestas, han sido determinantes a la hora de tomar la decisión de revisar y actualizar la Recomendación núm. 71 y han guiado la elaboración de este informe y del cuestionario.

15. El proyecto de instrumento que se someta a debate por la Conferencia Internacional del Trabajo tendrá que ser lo suficientemente flexible para aplicarse a una amplia gama de problemas y soluciones relativos a las crisis ¹⁰. En todo caso, se propone que, en este contexto, el término «crisis» se utilice para referirse solamente a las situaciones de conflicto y desastre, excluyendo otras crisis, como la crisis económica y financiera mundial, para las que la OIT ha desarrollado otras respuestas e instrumentos.

⁹ Este gráfico se elaboró en el contexto de una iniciativa conjunta de la OIT y el Center on Conflict, Development and Peacebuilding, del Institut de hautes études internationales et du développement (Ginebra).

¹⁰ Aun cuando el proyecto de Recomendación no tiene por objeto las crisis que puedan ser ocasionadas por el colapso de instituciones como las del sistema financiero (por ejemplo, las que fueron destruidas durante la crisis financiera mundial en los últimos años), de la crisis financiera pueden sacarse algunas enseñanzas en cuanto a la forma de conducir la recuperación en el futuro.

Gráfico 1. Factores que producen y/o agravan la fragilidad, y respuestas posibles



16. Del mismo modo, si bien es corriente hablar de los Estados frágiles — la propia OIT ha utilizado esta terminología —, al no haber una definición convenida a nivel internacional del término «Estado frágil», se entenderá que esa forma de fragilidad puede variar según el tipo de crisis y que, además, la calidad de «frágil» no define necesariamente una categoría de Estados (ya también puede tratarse de «bolsones» de fragilidad dentro de un país o en zonas transfronterizas)¹¹; por consiguiente, ni en el presente informe ni en las propuestas formuladas a continuación para la revisión de la Recomendación núm. 71 se habla directamente de «Estados frágiles», sino más bien de situaciones y condiciones de fragilidad derivadas de conflictos o desastres, y de

¹¹ g7+: *The Fragility Spectrum: Note the g7+ Fragility Spectrum* (2013, Kinshasa), véase la nota que figura en la dirección <http://www.g7plus.org/s/06112013-English-Fragility-Spectrum-Note.pdf>.

situaciones de inestabilidad e inseguridad que, si no se remedian adecuadamente, probablemente se deteriorarán hasta producir desórdenes, conflictos o desastres.

17. En el marco de la labor del sistema multilateral internacional y de las plataformas especializadas que se ocupan de los conflictos y/o los desastres, se han formulado nuevos términos y nuevos conceptos. Aun cuando todavía no existen definiciones internacionales reconocidas de algunos de dichos términos, en el recuadro 1 se proporcionan algunas aclaraciones sobre los términos más utilizados en este informe y en el cuestionario incluido en anexo.

Recuadro 1
Algunas aclaraciones sobre los términos utilizados
en el Informe V (1)

Conflicto

Se entiende por conflicto la lucha prolongada entre dos o más partes, incluidos los conflictos armados internacionales (en que se enfrentan dos o más Estados) y los conflictos armados no internacionales (entre las fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales, o únicamente entre tales grupos), así como toda otra situación de violencia que desestabilice la sociedad y la economía.

Desastre

Se entiende por desastre toda perturbación grave del funcionamiento de una comunidad o una sociedad que entraña amplias pérdidas e impactos en los planos humano, material, económico o ambiental y que supera la capacidad de la comunidad o la sociedad afectadas para hacerle frente con sus propios recursos. Los desastres pueden derivarse de riesgos naturales (geológicos, hidrometeorológicos y biológicos) o ser inducidos por los procesos humanos (degradación ambiental y amenazas tecnológicas).

Los desastres se describen a menudo como resultado de la acción combinada de los siguientes factores: exposición a un peligro; existencia de condiciones de vulnerabilidad; y capacidad o medidas insuficientes para reducir o afrontar las posibles consecuencias negativas. Entre las posibles consecuencias de los desastres se incluyen la pérdida de vidas, las lesiones, enfermedades y otros efectos negativos sobre el bienestar físico, mental y social de las personas, junto con los daños a la propiedad, la destrucción de bienes, la pérdida de servicios, los trastornos sociales y económicos y la degradación ambiental.

Prevención

La prevención se refiere a las medidas que tienen por objeto eliminar, reducir, mitigar y transferir el impacto negativo de un desastre con el fin de evitar que se convierta en una gran crisis.

Mitigación

Se entiende por mitigación la disminución o limitación de los impactos adversos de las amenazas y los desastres relacionados.

Preparación

La preparación incluye la planificación de contingencias, la planificación de la gestión de riesgos, con inclusión de una cobertura de seguro adecuada, las respuestas de emergencia y la evaluación de las amenazas que pesan sobre las capacidades humanas, físicas, económicas y sociales a nivel nacional y local y que provocan vulnerabilidad.

18. El informe y el cuestionario reflejan la evolución del enfoque adoptado por el sistema internacional y la OIT para abordar las respuestas a las crisis. La OIT aboga por un enfoque basado en los derechos y centrado en la generación de empleo, enfoque que en los últimos años se ha ampliado para incluir la creación de instituciones para todos los mandantes de la OIT, el diálogo social, la protección social y la construcción de una

infraestructura viable que permita el acceso a los servicios básicos, en los que se preste una atención especial a los grupos de población que se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad a raíz de los conflictos o desastres, como las mujeres, los niños y los jóvenes.

19. En el curso de los años, la OIT se ha dotado de una capacidad de respuesta coherente y focalizada, que ha beneficiado a un gran número de Estados. Gracias a sus normas internacionales del trabajo, al asesoramiento sobre políticas y a la cooperación técnica, la OIT ha podido poner sus valores y conocimientos al servicio de algunas de las poblaciones más pobres y vulnerables del mundo. En cooperación con otras organizaciones internacionales y en sinergia con otros objetivos estratégicos de su programa de trabajo decente, ha estado liderando el desarrollo de las respuestas basadas en el empleo. La adopción de una nueva norma que revise las orientaciones contenidas en la Recomendación núm. 71 fortalecerá sustancialmente la acción de la OIT y sus mandantes en este nuevo contexto.

Capítulo 2

Las normas internacionales del trabajo y las respuestas a las crisis

20. Como se indicó en el capítulo anterior, la propia OIT fue fundada como mecanismo de respuesta a una crisis, y su Constitución refleja esa orientación. La expresión más concreta de estos objetivos y principios se encuentra en las normas de la OIT que, junto con el tripartismo y el diálogo social, son las principales herramientas de la OIT para lograr la estabilidad y el desarrollo social y económico. La mayoría de las normas de la OIT no se refieren directamente al concepto de crisis o desastre, pero prevén sin embargo una base jurídica y moral indispensable para sustentar la metodología con que la OIT aborda estas situaciones. Casi todas las normas esenciales para la respuesta a las crisis, con excepción del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), se adoptaron después de la adopción de la Recomendación núm. 71 y de la Segunda Guerra Mundial; la Recomendación fue ilustrativa del enfoque que la OIT iba a adoptar a través de sus normas para orientar el desarrollo económico y social nacional. Así, en la Recomendación núm. 71 pueden encontrarse las primeras manifestaciones de algunas de las normas que la OIT iba a adoptar posteriormente.

21. Como se indica en la Política de las Naciones Unidas, en referencia a algunas de las normas más relevantes:

Cuando ello sea congruente con las prioridades de construcción de la paz nacional, en las eventuales reformas jurídicas y planes de desarrollo — incluidos los DELP provisionales y los DELP — se deberían reflejar los ODM y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Estos principios también se pueden utilizar para iniciar el diálogo entre las partes interesadas, especialmente entre los grupos sociales separados por un conflicto. Estos valores y objetivos universales pueden facilitar la creación de consenso. Son particularmente pertinentes para las situaciones posteriores a los conflictos el ODM 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre), el ODM 3 (promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer) y el ODM 8 (fomentar una asociación mundial para el desarrollo). Entre los convenios fundamentales de la OIT que revisten interés en este campo figuran los convenios relativos a la libertad sindical (Convenio núm. 87) y el derecho de negociación colectiva (Convenio núm. 98), a la eliminación del trabajo forzoso y obligatorio (Convenio núm. 29), a la abolición del trabajo infantil (Convenios núms. 138 y 182), y a la eliminación de las desigualdades en la remuneración (Convenio núm. 100) y de otras formas de discriminación en el lugar de trabajo (Convenio núm. 111), así como el Convenio núm. 169 de la OIT relativo a los derechos de los pueblos indígenas y tribales¹.

22. En la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo se indicó que los convenios fundamentales en materia de derechos humanos que se referían concretamente a la libertad sindical y la negociación colectiva, y a la eliminación del trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación constituían el núcleo de las políticas de la OIT. Por otra parte, la labor de las organizaciones de

¹ Política de las Naciones Unidas, *op. cit.*, página 38.

empleadores y de trabajadores, cuyo derecho a la libertad sindical y de asociación se asienta en los convenios y procedimientos de la OIT que les aseguran un papel protagónico en el ámbito nacional, es un elemento intrínseco de todo el trabajo de la OIT y se menciona con frecuencia en las propuestas formuladas en las páginas que siguen. Por ejemplo, la lucha contra la discriminación es un enfoque preventivo esencial para el tipo de conflictos étnicos, religiosos y de otra índole que pueden derivar hacia enfrentamientos armados y guerra civil, y la aplicación de una política de igualdad es una parte importante del proceso de curación de las heridas en los países que se recuperan de un conflicto y permite asegurar la distribución equitativa de los programas y medidas de protección luego de las crisis. El trabajo infantil y el trabajo forzoso son consecuencias frecuentes de los conflictos y otras crisis, especialmente cuando los poderes de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los servicios de administración del trabajo se han derrumbado o están muy mermados.

23. Cuando se aprobó la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, en 2008, se reafirmó el papel central de los instrumentos fundamentales sobre derechos humanos y se añadieron los principales instrumentos de gobernanza de la OIT como partes integrantes de la política de la OIT. El Convenio núm. 122, en el que se afirma implícitamente la función central del empleo pleno, productivo y libremente elegido — base del enfoque del trabajo decente —, fue la transposición del mensaje contenido en la Recomendación núm. 71 al contexto más amplio del desarrollo social y económico nacional. El Convenio núm. 144 es otra manifestación del concepto de participación tripartita en el desarrollo nacional, que ha sido adoptado ampliamente. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), constituyen la base para una administración del trabajo eficaz, sin la cual los derechos y principios enunciados en todas las diversas normas de la OIT no pueden hacerse realidad. El papel de los servicios públicos de empleo, que se puso muy claramente de relieve en la Recomendación núm. 71 y fue posteriormente confirmado en el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), sigue teniendo gran importancia por lo que se refiere a facilitar el encuentro entre los trabajadores que buscan una ocupación y los empleadores potenciales. La función fundamental de los servicios de empleo debería ser reconocida en toda respuesta a una crisis y entendida siempre como parte integral de dicha respuesta. El diseño y la implementación iniciales de los servicios de empleo de emergencia y su integración en las estructuras institucionales del Estado durante el proceso de recuperación deberían ser cuidadosamente planificados y ejecutados en todas las etapas del programa de respuesta a las crisis, según lo previsto en la Política de las Naciones Unidas. La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), ofrece un marco fundamental para asegurar que se apliquen al menos las garantías mínimas esenciales sobre el acceso a la salud y la seguridad del ingreso para todas las personas de todas las edades, en aras de la prevención y de una mejor preparación en la eventualidad de catástrofes futuras. La necesidad de apoyarse en estas normas para afrontar las crisis se ha señalado en las propias normas y ha sido reiterada frecuentemente en declaraciones de los órganos de control de la OIT y en el Programa y Presupuesto de la Organización. Dicho esto, en distintos textos hay extensas referencias a los límites de los poderes de emergencia, que suelen ser invocados después de los conflictos internos y otras crisis, por lo que se refiere a la libertad sindical y de asociación y a la imposición de trabajo forzoso y obligatorio, en particular. El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), fue la base de muchas de las negociaciones llevadas a cabo en el marco de los importantes cambios políticos que se produjeron en Europa al finalizar la llamada «guerra fría», y ha seguido siendo invocado en conflictos

más recientes. El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), ha sido la base de las negociaciones de paz en por lo menos dos guerras civiles de larga duración (en Guatemala y Nepal), y la situación de estos pueblos en los conflictos internos es un tema frecuente en los comentarios formulados por la OIT y en sus actividades de asistencia. Además, se pueden citar muchos otros ejemplos de situaciones examinadas por la OIT en el marco de sus actividades de control normativo. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y los diversos mecanismos de presentación de quejas de la OIT se ocupan regularmente de las restricciones impuestas a la libertad sindical y de asociación, de la discriminación, del trabajo forzoso y del trabajo infantil en los conflictos y en otras situaciones de emergencia, aun cuando las propias normas generalmente no se refieren directamente a este tipo de crisis.

24. En todo el informe y en el cuestionario se han incluido referencias a las normas de la OIT más relevantes en el campo de las respuestas a las crisis.

Capítulo 3

Respuesta de la OIT a los conflictos y desastres: El empleo y el trabajo decente para construir la paz y potenciar la resiliencia

25. Desde su fundación, la OIT ha aportado respuestas a las situaciones de crisis y ha puesto de relieve la importancia de las políticas y programas en los planos social y económico como herramientas para construir la paz e impulsar la recuperación. La Recomendación núm. 71, adoptada en 1944, propuso un enfoque pionero para promover la paz y la justicia social en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, ya que preconizaba la adopción de medidas de recuperación y reconstrucción basadas en el empleo. Este enfoque sigue siendo muy pertinente en contextos similares, ya que las solicitudes de ayuda y orientación a nivel internacional son hoy cada vez más frecuentes por parte de los países confrontados a las crisis, pese a que la mayoría de los conflictos tienen lugar entre sectores de un mismo país, y no entre Estados. Además, la OIT ha ampliado su acción a fin de responder a las crisis desencadenadas por problemas distintos de los conflictos armados.

26. Desde el decenio de 1980, la OIT ha adoptado progresivamente un enfoque específico para impulsar sus respuestas relativas a la promoción de la paz y la reconstrucción en situaciones posteriores a los desastres. Las funciones del Programa de la OIT sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción (OIT/CRISIS) han sido asumidas por el actual Grupo sobre Estados Frágiles y Respuestas en caso de Desastres (FSDR, por su acrónimo en inglés) del Servicio sobre Desarrollo e Inversiones (DEVINVEST), en el Departamento de Política de Empleo; este grupo se encarga de coordinar globalmente las actividades de la OIT en las situaciones posteriores a conflictos y desastres. En estas tareas participan muchas unidades de la Oficina, y las respuestas a nivel nacional son coordinadas principalmente por las oficinas regionales y nacionales. La OIT ha estado cada vez más presente en la estructura internacional de respuesta a las crisis, en contextos que van desde la reconstrucción post-tsunami a la recuperación en situaciones de posconflicto, e incluso ha ampliado su contribución para participar en las medidas de lucha contra el reciente brote de ébola.

27. Los entornos de posconflicto, los entornos frágiles y los entornos afectados por desastres se caracterizan por la inestabilidad, la inseguridad, la pobreza y la desigualdad. Estos factores provocan la destrucción de los medios de vida, las fuentes de ingresos, los lugares de trabajo y las empresas, situaciones que se ven agravadas cuando ocurren en zonas de bajos ingresos y afectadas por la pobreza, lo que a menudo redundaría en el debilitamiento o incluso la destrucción de las instituciones que promueven la justicia y la buena gobernanza en el mundo del trabajo. También pueden resultar en la falta de oportunidades de empleo y medios de vida, la pérdida de ingresos y bienes, el desempleo y el subempleo tanto entre los adultos como los jóvenes, y un acceso desigual y limitado a ingresos de calidad y empleos decentes. Otro problema frecuente es la falta de

participación social o la represión de las organizaciones representativas libremente elegidas, lo que implica que algunos sectores de la población quedan excluidos de la toma de decisiones. Todos estos factores pueden ser catalizadores de disturbios y conflictos. A su vez, los conflictos, desastres y otras crisis agravan la pobreza, el desempleo y la informalidad, creando un círculo vicioso que conduce a una mayor fragilidad. El consiguiente deterioro de las condiciones sociales en estos Estados también puede desestabilizar a los países vecinos, como consecuencia del desbordamiento de sus problemas (afluencia de refugiados, cruce de las fronteras por las fuerzas combatientes y otros problemas conexos).

28. Para responder a este tipo de situaciones, la OIT lleva adelante una combinación de actividades a posteriori y actividades de prevención. Las actividades a posteriori son proyectos que atienden las necesidades inmediatas de las poblaciones afectadas por las crisis y distribuyen los «dividendos de la paz» u otros recursos a nivel comunitario. Estos esfuerzos sirven como punto de entrada y dan a la OIT la credibilidad necesaria para facilitar las actividades de prevención que se incluirán en la programación a plazo medio y largo, tanto a nivel nacional como regional. El compromiso activo de la OIT en las situaciones de crisis se basa en el principio de liderazgo y control por los actores nacionales, en colaboración con los mandantes tripartitos y los organismos competentes de las Naciones Unidas. Los proyectos y programas de la OIT se orientan a fortalecer las capacidades de las autoridades, los interlocutores sociales y las comunidades para crear instituciones que respondan a las necesidades de los ciudadanos. La clave para la consolidación de la paz y la estabilidad en estas situaciones consiste en capacitar a las instituciones democráticas para dirigir el Estado y gestionar la prestación de servicios a la población. Por otra parte, la OIT apoya los esfuerzos desplegados por sus mandantes para promover la coherencia de las políticas en torno al concepto de trabajo decente a nivel nacional, bilateral o multilateral.

29. El trabajo decente y el polifacético conjunto de políticas que la OIT ayuda a poner en práctica para apoyarlo constituyen un factor decisivo para romper el círculo vicioso de las crisis y pueden sentar las bases para levantar economías y comunidades sostenibles. El diálogo social entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores es un elemento esencial para el restablecimiento de una situación estable. En consonancia con el enfoque del trabajo decente, la acción de la OIT en las situaciones de crisis tiene en cuenta las necesidades específicas de las mujeres y los hombres. Las mujeres figuran entre las fuerzas motrices de la recuperación de la crisis, y su inclusión en las actividades de reconstrucción del Estado proporciona la base para la formulación de estrategias de desarrollo incluyentes. El Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) dedica una considerable atención a los niños afectados por conflictos, y la OIT también ayuda a aliviar el trabajo forzoso que suele aparecer cuando las instituciones sociales se debilitan o destruyen. Desde hace cuatro decenios, el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) ha contribuido a afrontar las crisis promoviendo programas de emergencia con alto coeficiente de empleo, en el marco de la reconstrucción de la infraestructura y los activos, como medio para restablecer los medios de subsistencia de las personas más afectadas y también para apoyar la restauración del diálogo social. Las actividades de la OIT para las personas con discapacidad también se ocupan extensamente de las personas heridas y discapacitadas en los conflictos y desastres. Las iniciativas emprendidas por la OIT para promover la gobernanza en el mundo del trabajo, apoyando o fortaleciendo las leyes, instituciones y procesos necesarios para una buena gestión, son indispensables para reconstruir los países fragilizados y sus economías.

30. El Marco de Políticas y Estrategias de la OIT para 2010-2015 señala que las respuestas en situaciones de crisis son una prioridad ¹. En el período quinquenal en curso, la OIT ha colaborado con cada uno de los 20 Estados frágiles del g7+, y desarrollado Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) para 17 de ellos ². Esta cuestión se ha señalado en el marco del resultado 1 («Más y mejores empleos para un crecimiento incluyente y mejores perspectivas de empleo para los jóvenes»), y tres oficinas regionales de la OIT (África, las Américas y Asia y el Pacífico) han indicado que la focalización en situaciones de fragilidad se encuentra entre sus prioridades para el Programa y Presupuesto de la OIT para 2016-2017. La OIT está preparando un programa emblemático de cooperación técnica sobre los empleos como mecanismo para establecer la paz y potenciar la resiliencia.

31. Según un análisis de la cooperación técnica de la OIT, realizado en 2014, la OIT ha puesto en marcha 159 proyectos en situaciones frágiles desde 2004, y en este mismo período ha aumentado en casi diez veces su gasto en proyectos de cooperación técnica con cargo a fuentes extrapresupuestarias realizados en estos países.

¹ Documento GB.304/PFA/2 (Rev.).

² Al 31 de diciembre de 2014, había PTDP en los siguientes países del g7+: Afganistán, Burundi, Chad, Comoras, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Guinea-Bissau, Haití, Papua Nueva Guinea, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Islas Salomón, Timor-Leste y Togo; y se habían preparado versiones preliminares en: República Centroafricana, Guinea y Somalia. La lista de países con PTDP puede consultarse en la dirección <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/countries>.

Capítulo 4

El sistema internacional y la OIT

32. Como se ha señalado anteriormente, la OIT no trabaja sola en la búsqueda de soluciones para las situaciones posteriores a las crisis, sino que participa activamente en diversas iniciativas interinstitucionales y foros internacionales que se ocupan de la prevención, la preparación, las respuestas y la recuperación en caso de crisis, conflictos y desastres.

33. En los últimos quince años, la OIT ha ampliado significativamente su cometido en los países afectados por las crisis y llevado a cabo programas de recuperación y reconstrucción en más de 60 situaciones de emergencia. Estos esfuerzos se han orientado principalmente a influir en el diseño e implementación de los programas de respuesta a las crisis y reconstrucción impulsados por la comunidad internacional, a fin de asegurar que estén en consonancia con los propósitos del trabajo decente y respondan a las aspiraciones de los mandantes. Muchas de las actividades operativas, orientadas a la generación de empleo, la reinserción, la formación profesional, las transferencias de efectivo y el desarrollo de empresas, se establecen en colaboración con los miembros del Comité Permanente entre Organismos (IASC) ¹ como, en particular, el PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ONU-HABITAT y el Banco Mundial.

34. En 2004, la OIT estableció una nueva asociación operativa con el ACNUR, que tenía por objeto mejorar la protección y la integración de las personas desplazadas en las comunidades de acogida o su reinserción en los países de origen, y buscar soluciones duraderas a sus problemas. Desde entonces, los dos organismos han llevado a cabo más de 17 operaciones conjuntas en las que han aprovechado las sinergias creadas en una estrecha cooperación interinstitucional, tanto a nivel de las sedes respectivas como a nivel de los países beneficiarios.

35. La OIT tiene una participación activa entre los órganos subsidiarios del IASC, así como a nivel de los subgrupos de trabajo, y se ocupa de temas como los procesos de llamamientos unificados (CAP, por su acrónimo en inglés), la preparación y la transición. En particular, es miembro de pleno derecho del Grupo Temático sobre Recuperación Temprana (GCER, por su acrónimo en inglés) ² y encabeza con otras entidades las

¹ El IASC es el único foro internacional que se ocupa de la coordinación, la formulación de políticas y la toma de decisiones en materia de asistencia humanitaria; en él participan los principales organismos activos en este campo, sean o no miembros del sistema de las Naciones Unidas.

² El Grupo Temático sobre Recuperación Temprana (Global Cluster on Early Recovery – GCER), conocido anteriormente como Grupo Mundial de Trabajo sobre Recuperación Temprana (CWGER), es una de las nueve (hoy 11) agrupaciones de organismos de las Naciones Unidas creadas en el marco de la reforma de las actividades humanitarias emprendidas por el Coordinador del Socorro de Emergencia en 2005. El GCER es dirigido por el PNUD y está integrado por 31 entidades mundiales activas en los campos de la asistencia humanitaria y el desarrollo.

iniciativas sobre diversos aspectos de la subsistencia en situaciones posteriores a las emergencias a nivel nacional. La OIT participa también en varias otras iniciativas y programas internacionales sobre temas como el trabajo infantil, la construcción de la paz y el desarrollo del Estado, y ha contribuido más recientemente a la movilización contra la epidemia de ébola. Gracias a su participación en algunas de las plataformas de coordinación mundial y a su calidad de miembro de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), de las Naciones Unidas ³, la OIT promueve el establecimiento de redes entre los expertos en desastres y cuestiones de subsistencia y contribuye al intercambio de sus conocimientos sobre las mejores prácticas, las medidas más rentables sobre reducción del riesgo de la pérdida de los medios de vida y las enseñanzas que deja la acción en el terreno, que se comparten con todos los actores en el campo de la reducción del riesgo de desastres. La OIT también ha contribuido a la formulación de las directrices conjuntas sobre Evaluación de Necesidades Post-Desastre (PDNA, por su acrónimo en inglés) ⁴ formuladas en colaboración con el PNUD, el Banco Mundial (BM) y la Unión Europea (UE), y se ha encargado de la redacción del capítulo sobre el empleo, los medios de vida y la protección social. Asimismo, la OIT participa en estrategias y políticas regionales.

36. En el marco de la respuesta a la catastrófica destrucción provocada por el tsunami que arrasó las costas del Océano Índico en diciembre de 2004, la OIT aportó sus conocimientos técnicos y recursos para situaciones humanitarias y canalizó sus propios recursos de financiación de programas captados a través del CAP para Sri Lanka e Indonesia. Además, el enfoque de «agrupaciones temáticas» (y la afirmación de la recuperación temprana como vínculo entre la etapa de socorros de urgencia y la recuperación global) adoptado por el IASC en 2005, asignó a la OIT una función importante como coordinadora, conjuntamente con la FAO, del subgrupo encargado del tema «medios de vida». Este modelo se ha vuelto a aplicar en intervenciones más recientes, como la respuesta al super tifón Haiyan/Yolanda que asoló Filipinas, donde el grupo temático encargado de la recuperación temprana y los medios de vida fue conducida conjuntamente por el PNUD y la OIT. Paralelamente a la adopción de la Agenda Transformativa del IASC y ante la necesidad de mejorar la calidad de la respuesta de emergencia, el debate en torno a lo que se ha de entender por «respuesta humanitaria» se ha ampliado considerablemente, y la contribución determinante de la OIT, tanto al fomento de la paz como a la recuperación socioeconómica, ha ganado reconocimiento internacional. Hoy en día, la importancia crucial del empleo y el trabajo decente para la promoción de la paz y la resiliencia es reconocida de manera inequívoca por la comunidad internacional.

37. Al cabo de considerables y fructíferos esfuerzos, la OIT ha conseguido que el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto reconozca la importancia central del

³ La UNISDR, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, fue creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el cometido de velar por la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, adoptada en diciembre de 1999. La UNISDR actúa también como punto focal del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación de las operaciones de reducción del riesgo de desastres y la puesta en práctica del plan internacional decenal de reducción del riesgo de desastres.

⁴ Las directrices sobre PDNA, que se han formulado con arreglo a un enfoque armonizado y coordinado, capacitan a las autoridades para impulsar evaluaciones coherentes y exhaustivas de los daños, las pérdidas y las necesidades de recuperación como consecuencia de desastres, y facilitan la elaboración de un marco de recuperación integral. La metodología de evaluación aplicada es multisectorial, aborda las necesidades de recuperación con respecto a la infraestructura, vivienda, medios de vida y suministro de servicios sociales y comunitarios, y se orienta a lograr un equilibrio entre los distintos aspectos de la recuperación. La finalidad amplia de las directrices consiste en proporcionar apoyo técnico a los profesionales encargados de planificar y llevar a cabo las PDNA y de diseñar el marco de recuperación.

empleo y de la creación de puestos de trabajo. En 2009, la OIT y el PNUD encabezaron conjuntamente el desarrollo de la Política de las Naciones Unidas, a fin de maximizar el impacto, la coherencia y la eficacia del apoyo prestado por los organismos de las Naciones Unidas al empleo y la reintegración en los Estados frágiles. Esta política es congruente con otros procesos interinstitucionales encaminados a fortalecer el apoyo dado a los países en situaciones de transición después de un conflicto, y los complementa, como ocurre con los procesos que se están impulsando por medio del Grupo Temático sobre Recuperación Temprana del IASC, el Grupo de Trabajo sobre transiciones del grupo de las Naciones Unidas para el desarrollo, el Grupo de Trabajo interinstitucional de las Naciones Unidas sobre desarme, desmovilizaciones y reintegración, y los demás grupos de trabajo interinstitucionales sobre políticas de las Naciones Unidas que se ocupan de temas relativos a la construcción de la paz. La Política de las Naciones Unidas tiene por finalidad solventar las deficiencias que también fueron detectadas por los foros mencionados, en particular por lo que se refiere al empleo y la reintegración⁵. Como se indica en el documento sobre la Política de las Naciones Unidas:

En las situaciones de posconflicto, el empleo es vital para garantizar la estabilidad, la reintegración, el crecimiento socioeconómico y una paz sostenible a corto plazo. El presente documento de política de las Naciones Unidas contribuye a forjar un entendimiento común y describe un enfoque de las Naciones Unidas para abordar el empleo y la reintegración, desarrollado en torno a un conjunto de principios y directrices en materia de programación que se ha diseñado para apoyar la programación a nivel de los países. La política tiene por objeto contribuir a ampliar y potenciar al máximo el impacto, la coherencia y la eficacia del apoyo que los países que salen de situaciones de conflicto reciben de los programas, fondos y organismos especializados de las Naciones Unidas. En ella se presta especial atención a las necesidades y capacidades de los grupos afectados por conflictos, con especial hincapié en las cuestiones relativas a las mujeres y los jóvenes desempleados. En una nota de orientación operativa adjunta se describen las modalidades de aplicación y las disposiciones institucionales sobre la colaboración entre los diferentes organismos de las Naciones Unidas que operan en este ámbito.

La Política de las Naciones Unidas enuncia cinco principios rectores⁶ que revisten interés para el actual proceso de formulación de una norma emprendido por la OIT, a saber: *a)* ser coherente y exhaustivo; *b)* no causar perjuicios; *c)* adoptar una perspectiva que tenga en cuenta los conflictos; *d)* tener por finalidad la sostenibilidad, y *e)* promover la igualdad de género. La política se sintetiza en un enfoque con tres componentes (véase el gráfico 2)⁷:

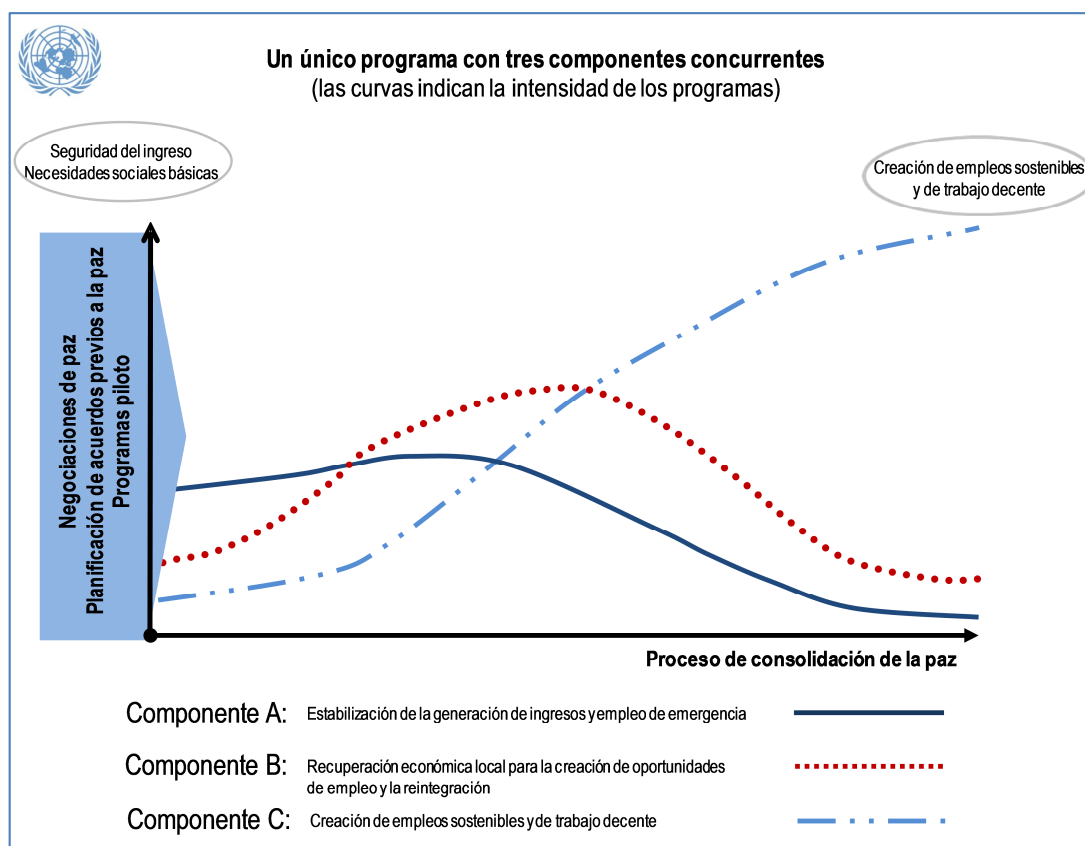
- A. Estabilización de la generación de ingresos y creación de empleos de emergencia;
- B. Recuperación económica local para la creación de oportunidades de empleo y la reintegración;
- C. Creación de empleos sostenibles y trabajo decente.

⁵ Véase la Política de las Naciones Unidas, *op. cit.*, página 14.

⁶ Véase la Política de las Naciones Unidas, *op. cit.*, página 10.

⁷ Véase la Política de las Naciones Unidas, *op. cit.*, página 12.

Gráfico 2. Un único programa con tres componentes concurrentes



Todos los componentes son simultáneos. Los componentes A y B están orientados hacia la solución de los problemas más urgentes de consolidación de la paz, mientras que el componente C tiene como objetivo el apoyo a las capacidades, estrategias y políticas nacionales necesarias para encontrar soluciones sostenibles e influir en los marcos de desarrollo nacionales, como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP).

Capítulo 5

Ámbitos de política esenciales para las respuestas a las crisis

38. En el examen propuesto en esta sección sobre los principales ámbitos de política que deberían incluirse en una nueva norma sobre las respuestas a las crisis, se pone de relieve la experiencia de la Oficina por lo que se refiere a la prestación de asistencia a sus mandantes en las situaciones de crisis, y a su trabajo en el sistema internacional en general.

A. Generación de empleo para la recuperación y la resiliencia

39. El enfoque básico utilizado por la OIT en las situaciones de crisis es la creación de oportunidades de empleo que permitan lograr la seguridad del ingreso y un desarrollo a más largo plazo, con arreglo a criterios de respeto de las normas internacionales del trabajo y el diálogo social y de creación de trabajo decente. Todas las formas de intervención que se mencionan en las páginas siguientes son medios para lograr estas metas centrales. En todas las etapas de los procesos de preparación y recuperación es útil prever cuáles serán las necesidades de desarrollo a largo plazo, en una perspectiva centrada en la generación de empleo y su mantenimiento. Este es el planteamiento que distingue la labor de la OIT de la acción de otras organizaciones en este campo. La aplicación de una estrategia integral de empleo que tenga como objetivo la existencia de un empleo pleno, productivo, libremente elegido y decente, a tenor de las disposiciones del Convenio núm. 122 y de las orientaciones contenidas en las resoluciones pertinentes de la Conferencia Internacional del Trabajo, no sólo es una prioridad básica para la OIT y sus mandantes, sino que es también un factor indispensable en la preparación para afrontar las crisis y aportar las respuestas necesarias. La principal contribución de la OIT a la labor conjunta de la comunidad internacional en torno a la formulación de respuestas a las crisis ha sido la de incorporar este concepto en los programas y actividades de la comunidad internacional en su conjunto, y de velar por que la OIT no esté sola en este camino.

40. Los diferentes enfoques propuestos para la creación de empleo en las situaciones de crisis se refuerzan mutuamente: los programas de inversión con alto coeficiente de empleo, las inversiones en infraestructuras, los programas públicos de empleo, el fomento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas del sector privado, las cooperativas, la promoción de la responsabilidad social de las empresas multinacionales, la formación profesional y la capacitación laboral, la formación empresarial, los servicios de empleo, la creación de un entorno propicio para la generación de empleo a través de la recuperación económica local y la promoción de las iniciativas económicas y de desarrollo locales, los planes de desarrollo de la cadena de

valor y el apoyo financiero, entre otros. En los casos de conflicto, el suministro de empleo para los desposeídos organizado en torno a proyectos que generen beneficios equitativos para todas las personas participantes puede contribuir a reducir las tensiones entre las comunidades en desplazamiento y reducir el riesgo de incidentes en el futuro. Igualmente, en las sociedades en que las partes en conflicto han negociado recientemente un alto el fuego o firmado un acuerdo de paz, hay fuertes expectativas en cuanto a percibir los dividendos de la paz, como el fomento inmediato de los medios de subsistencia a través de una mayor oferta de empleo.

41. La generación de empleo al salir de una crisis puede pasar por varias etapas que, debido a que el impacto de la crisis puede ser desigual, con efectos diferentes en las distintas partes del país afectado, no siempre son secuenciales o, como ocurre en otros casos, pueden darse al mismo tiempo. Por consiguiente, una de las primeras medidas tiene que ser la evaluación de las necesidades del mercado laboral, que incluya las actividades de asistencia, a fin de determinar cuál es la demanda real de empleo y también de facilitar las tareas de recuperación, ya que la información recopilada contribuye a la creación de puestos de trabajo que respondan a la situación del momento.

42. Las actividades de socorro y desarrollo que se llevan a cabo no siempre incluyen el análisis del impacto que estos programas tienen en el empleo y de las necesidades de generación de ingresos de la población. Por ello, una de las contribuciones de la OIT a la recuperación es la evaluación de estos esfuerzos, especialmente en colaboración con los gobiernos y con otros organismos de ayuda internacional. Si no se realiza en una etapa temprana una evaluación del impacto global que todos los programas nacionales de recuperación tienen en el empleo, se corre el riesgo de que los programas aplicados pierdan una oportunidad importante para contribuir al objetivo de desarrollo a largo plazo y no den la necesaria prioridad a las actividades que generan puestos de trabajo y facilitan así la rápida consecución del empleo pleno, productivo, libremente elegido y decente.

43. El enfoque utilizado en los Programas de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE)¹ se centra en orientar las inversiones en infraestructura hacia el logro de mayores niveles de empleo productivo y hacia la mejora del acceso a los bienes y servicios básicos. Los PIIE ofrecen un dividendo importante gracias a los efectos distributivos de dichas inversiones y proporcionan una oportunidad para ofrecer seguridad de ingresos inmediata a las poblaciones vulnerables afectadas directamente por las crisis. La inversión de un volumen sustancial de recursos financieros en los países afectados les ayuda a recuperarse de las crisis, por lo que es importante examinar y promover los aspectos de generación de empleo de estas inversiones. El enfoque de los PIIE ha demostrado que las inversiones en infraestructura pueden generar empleos de calidad al crear infraestructuras y servicios, o al restaurarlos si han sido debilitados o destruidos. La mayoría de los programas de respuesta a las crisis que tienen un alto coeficiente de empleo se concentran en la reconstrucción de instalaciones de infraestructura e incluyen bienes y servicios públicos y privados, tales como sistemas de riego, obras de control de inundaciones y de drenaje, redes de abastecimiento de agua, edificios públicos (utilizados, por ejemplo, por los servicios de salud o de educación) y medios de transporte. La aplicación de tecnologías que utilizan recursos locales obedece a un enfoque inclusivo y participativo basado en el aprovechamiento de los recursos de las empresas, los conocimientos, las capacidades personales y los materiales existentes en la zona afectada, lo que permite agilizar el acceso a los servicios productivos y sociales y estimula el crecimiento del mercado local. Se trata de un enfoque eficaz para movilizar a

¹ Véase más información al respecto en la dirección www.ilo.org/eiip.

las comunidades y potenciar la capacidad de los trabajadores y las empresas que se esfuerzan por restaurar sus medios de vida después de una crisis. Las inversiones y las alianzas público-privadas con el fin de crear establecimientos de formación empresarial y capacitación laboral para los sectores de infraestructura han demostrado su gran utilidad a la hora de desarrollar capacidades duraderas que faciliten la salida de las situaciones de conflicto y de desastre.

44. Gran parte de las inversiones intensivas en empleo provienen de entidades privadas, tanto locales como internacionales, lo que tiene un efecto importante en lo que atañe a ayudar a la reconstrucción de negocios y empresas, pero también hay programas de inversión impulsados directamente por las autoridades públicas. Los programas de empleo público de tipo PIIE son complementarios de otros mecanismos de inversión, y pueden ayudar a orientar las actividades hacia los sectores donde más se necesitan, a través de las obras públicas y de los servicios sociales. Estos programas de empleo público complementan las transferencias monetarias abonadas a quienes no pueden trabajar (niños, ancianos y personas con discapacidad, entre otras categorías) y se cuentan entre los elementos esenciales del establecimiento y fortalecimiento de los pisos de protección social. Los programas de empleo público pueden incluir importantes respuestas al cambio climático, como parte de un enfoque de desarrollo sostenible, y de esta manera ponen al medio ambiente y la adaptación al cambio climático en el centro de los esfuerzos de recuperación. Mientras que algunos programas son de naturaleza temporal y se aplican en caso de crisis repentina, la capacidad para ponerlos en práctica debe desarrollarse de manera adecuada, de preferencia y si es posible durante los períodos en que no hay crisis, a fin de permitir una rápida intervención cuando se necesiten. Por otra parte, algunos países han decidido abordar la cuestión adoptando un enfoque según el cual el empleo es un derecho, y han establecido sistemas nacionales de protección social que prevén garantías mínimas de empleo a fin de reducir la vulnerabilidad de su población.

45. Entre los ejemplos de respuestas preconizadas por la OIT, cabe citar la intervención del Presidente de Liberia ante la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2006, oportunidad en la que solicitó el firme respaldo de la OIT para revitalizar el empleo, impulsando la creación rápida y masiva de puestos de trabajo como prioridad esencial para garantizar la seguridad humana, el progreso social y el crecimiento económico después de la crisis política en su país. Seis semanas después del llamamiento del Presidente, el Gobierno de Liberia, con la asistencia técnica de la OIT, estableció en su país el Programa de Empleo de Emergencia y el Programa de Acción para el Empleo, en el marco de una estrategia de empleo y trabajo decente administrada por el Gobierno. Este programa proporcionó un marco para la creación inmediata de empleo, y al mismo tiempo sentó las bases de una estrategia a largo plazo, integral y sostenible para la formulación y aplicación de una política de empleo. Una de las iniciativas reúne varios programas de ejecución impulsados principalmente por el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Unión Europea, el PNUD y diversas entidades financieras bilaterales; estos programas crean puestos de trabajo a través de proyectos que utilizan volúmenes considerables de mano de obra. Por su parte, la OIT impulsó un modelo de desarrollo basado en el empleo masivo de mano de obra en la construcción y el mantenimiento de carreteras y caminos para el desarrollo agrícola y rural, que cuenta con el apoyo financiero del Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial. Este programa ha generado empleos e ingresos para las empresas y las comunidades locales. Se ha demostrado así que las comunidades tienen la voluntad y son capaces de movilizar recursos locales, siempre y cuando vean el valor que las actividades de los proyectos aportarán a sus necesidades de subsistencia. La celebración de consultas con los

interesados y su participación en el diseño y la ejecución de los proyectos son fundamentales para lograr la responsabilización y el control de las intervenciones por los actores locales, e incrementa su sostenibilidad potencial más allá del ciclo de proyectos.

46. Otro ejemplo de estos enfoques es el que se aplicó en Filipinas. Alrededor de 800 000 trabajadores se vieron afectados por el tifón Hagupit, conocido localmente como Ruby, y sus fuentes de subsistencia resultaron dañadas o interrumpidas de la noche a la mañana. Cerca de 370 000 de estos trabajadores ya ocupaban empleos vulnerables, vivían en la pobreza y aceptaban cualquier trabajo que se les ofreciera. Más de 350 000 trabajadores, o aproximadamente el 20 por ciento de la fuerza de trabajo total de Visayas Oriental, fueron damnificados por el tifón. Con un promedio de 20 tifones al año, Filipinas está sumamente expuesta a los desastres, y se ha observado que en los últimos años las tormentas han sido cada vez más violentas y mortales. En 2013, el programa de empleo de emergencia de la OIT puesto en práctica en las zonas afectadas por el super tifón Haiyan complementó los fondos asignados por el Departamento de Trabajo y Empleo de Filipinas y contribuyó a los esfuerzos masivos de limpieza de escombros y reparación de los servicios, instalaciones e infraestructuras comunitarias básicas. Los programas de empleo de emergencia garantizan un salario mínimo, amplían la cobertura de la seguridad social, los servicios de salud y el seguro de accidentes, y garantizan la seguridad laboral con la presencia de personal sanitario y el suministro de equipos de protección personal en los lugares de trabajo. Esto también ayuda a los trabajadores afectados a adquirir nuevas competencias, ganar un salario decente y obtener mejores condiciones de trabajo. Del empleo de emergencia se ha pasado a las actividades a mediano plazo de trabajo comunitario con alto coeficiente de mano de obra, la formación profesional y el desarrollo empresarial. Trabajando en estrecha colaboración con el Gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y el equipo humanitario de país, la OIT está apoyando a sus asociados y ayudando a las regiones afectadas a asegurar que el trabajo decente y los medios de vida ocupen un lugar prioritario en la recuperación.

47. El cambio climático y la creciente frecuencia de los desastres — ya sean repentinos o de aparición lenta — plantean enormes desafíos a los gobiernos, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Algunos de estos desafíos se refieren al establecimiento de infraestructuras duraderas y resistentes a los rigores climáticos. La construcción y la rehabilitación de infraestructuras adecuadas pueden contribuir a preservar el medio ambiente, conservar tierras y restaurar la capacidad productiva de los recursos naturales, en general, y ejercer un impacto positivo en la gestión del riesgo de desastres, contribuyendo así a la transición hacia una economía con bajos niveles de emisión de carbono. Los efectos del cambio climático están impactando negativamente en el desarrollo económico y social en general y en las empresas y los trabajadores en particular, al provocar interrupciones en la actividad económica, la destrucción de lugares de trabajo y la restricción de las oportunidades de obtener ingresos. El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) ha estado desarrollando «obras verdes» que crean empleos decentes y compatibles con la protección del medio ambiente a través de una mayor eficiencia en la utilización de los recursos energéticos y las materias primas, de la limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la reducción al mínimo de los residuos y la contaminación, de la protección y restauración de los ecosistemas y del respaldo a las medidas de adaptación a los efectos del cambio climático, y que al mismo tiempo se ocupan prioritariamente de mejorar los aspectos sociales del empleo suministrado. Al preparar la transición hacia una economía baja en

carbono es importante tener en cuenta el concepto de «transición justa»², a saber, que en el proceso de transición hacia una economía más verde se ha de tener en cuenta a todos los agentes interesados, y que los costos sociales y en términos de empleo deberán ser compartidos por todos. Algunos sectores ganarán puestos de trabajo, mientras que otros tendrán que diversificar su actividad. El enfoque de PIIE ha estado desarrollando soluciones de inversión que abordan estos desafíos aplicando los principios de «reconstruir mejor».

48. Al vincular la reconstrucción con el trabajo decente, la OIT aplica el enfoque de recuperación económica local (REL)³ a fin de avanzar gradualmente hacia el enfoque de desarrollo económico local (DEL). La REL es un enfoque territorial que estimula a la vez la demanda y la oferta en los mercados afectados por las crisis. Se trata de un proceso con plazos determinados y orientado a la obtención de resultados, que aprovecha la entrada de recursos financieros para elevar la seguridad, incrementar la autoridad del Estado y estabilizar el contexto social y económico. En el corto plazo, la REL apunta a maximizar el impacto de la economía de la ayuda externa en las zonas afectadas mediante la creación de oportunidades de empleo temporales. A largo plazo, la REL tiene como objetivo crear las condiciones para que las economías locales se reactiven y puedan crear oportunidades de trabajo. Para ello, promueve la reconciliación, la inclusión social y la participación dentro de las comunidades beneficiarias. El enfoque REL se orienta a potenciar la capacidad empresarial local y a estimular la actividad empresarial por medio de acciones basadas en el consenso. Este enfoque, que se ha utilizado en iniciativas contra las crisis desde principios del decenio de 1990, combina herramientas y metodologías adaptadas a las circunstancias en campos como la promoción de la actividad empresarial, los análisis rápidos del mercado y de la fuerza de trabajo, los procedimientos de la cadena de valor, la formación para la empleabilidad, los mecanismos de financiación social, las inversiones en actividades intensivas en empleo y el diálogo social.

49. Las empresas y actividades privadas constituyen uno de los factores más importantes en la generación de empleo, sea o no en tiempos de crisis. Un informe técnico reciente⁴ ha señalado que en la región de Asia y el Pacífico cerca del 90 por ciento del sector privado está compuesto por pequeñas y medianas empresas (PYME). El análisis de los efectos de los desastres recientes (sobre todo los desastres repentinos, como tsunamis, tifones e inundaciones) ha mostrado que, cuando golpean los desastres, las PYME son más propensas que las empresas de mayor magnitud a perder activos o su base de capital. Además, tienen más dificultades para recuperarse debido a sus limitados recursos. Por ello, la OIT se esfuerza por lograr la creación o restauración de un entorno propicio para la consolidación de empresas sostenibles, incluso mediante la promoción de las PYME y las cooperativas. Son empresas de este tipo las que suelen hacer la mayor contribución a la estabilidad económica y social. Sin embargo, las PYME pueden ser frágiles y su limitada base de recursos las hace particularmente vulnerables a los desastres. Además, muy pocas empresas pequeñas tienen planes de continuidad de la actividad (BCP, por su acrónimo en inglés) y ni siquiera conocen el concepto. Los BCP tienen por objeto mantener las actividades empresariales esenciales en curso durante y después de un evento adverso. Se entiende por gestión de la continuidad empresarial

² Véase OIT: «Cambio climático y trabajo: la necesidad de una transición justa», en *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 2, núm. 2. Ginebra, 2010.

³ Véase OIT: *La recuperación económica local en situaciones de posconflicto: directrices*, Programa de Respuesta a las Crisis y Reconstrucción de la OIT (ILO/CRISIS), Ginebra, 2010.

⁴ *Needs assessment on private sector disaster preparedness, response and recovery*, noviembre de 2014.

(BCM, por su acrónimo en inglés)⁵ el proceso de gestión mediante el cual una empresa puede contrarrestar el impacto negativo de las posibles amenazas sobre la continuidad de sus actividades. A través de su trabajo sobre gestión de la continuidad empresarial frente a peligros múltiples, la OIT ayuda a las PYME a prepararse para las crisis, reduciendo sus debilidades y buscando la forma de mitigar las consecuencias de los peligros potenciales. Con el tiempo, las PYME se vuelven más resistentes y capaces para mantenerse en actividad, así como para proteger a sus trabajadores.

50. En la mayoría de los países, los programas nacionales de reducción y gestión del riesgo de desastres no tienen directrices claras y específicas sobre el apoyo a las PYME damnificadas, y es probable que cada PYME sea abandonada a su suerte. Al conseguir que las PYME tengan una rápida recuperación y puedan reanudar sus actividades se minimiza el desplazamiento económico de su personal, lo que permite acortar la interrupción del funcionamiento del mercado. Esta problemática es crucial para los países de bajos ingresos, pero no se limita a ellos, ya que los desastres también pueden destruir las PYME en los países desarrollados. En algunos casos, la comunidad empresarial — y en particular las empresas y las organizaciones de empresarios más grandes en las regiones que son golpeadas repetidamente por desastres relacionados con el clima — abordan la preparación y las operaciones de socorro con más facilidad que las PYME. Las actividades realizadas por la OIT han incluido ayudas para la subsistencia, incluida la sustitución de los materiales necesarios para continuar las actividades empresariales, y medios de asistencia para la vivienda y el reasentamiento. En realidad, suele ocurrir que los propios gobiernos no planifican las operaciones de socorro, que con frecuencia tienen que llevarse a cabo sin planes coherentes de las autoridades y en consecuencia tropiezan con obstáculos como la falta de coordinación entre las operaciones de socorro, la falta de financiación disponible de inmediato y la inexistencia de mecanismos para asignar la tierra necesaria para el reasentamiento y la recuperación.

51. Las PYME y las cooperativas pueden promoverse, por ejemplo, a través de la creación de capacidades sobre la base del enfoque del PIIE aplicado a las inversiones o recurriendo a los diferentes tipos de microfinanciación existentes, con inclusión de los microseguros. Estas inversiones de pequeña cuantía pueden tener un impacto considerable y de largo plazo al ayudar a crear empresas y, por extensión, los empleos que éstas generan. Uno de los factores generadores de desarrollo en las situaciones de recuperación son las remesas que los trabajadores migrantes envían de otros países; éstos repatrian parte de sus ganancias para construir capacidades locales y generar empleo, oportunidades de negocio y estabilidad. La inversión extranjera directa y la contribución de las empresas multinacionales pueden ser muy beneficiosas para la reconstrucción de las sociedades. Los inversores extranjeros y las multinacionales pueden traer el capital que tanto se necesita y crear empleo en situaciones de fragilidad; asimismo, las más de las veces, estas inversiones producen a largo plazo ingresos para las propias empresas.

52. Los vínculos de negocios entre las empresas multinacionales y las PYME locales contribuyen al desarrollo de competencias laborales y estimulan el crecimiento económico. Al asumir su responsabilidad social empresarial, estos actores económicos contribuyen a la recuperación y la estabilidad mediante la promoción del trabajo decente y productivo en muchos niveles. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social proporciona orientaciones a este respecto, concretamente a través de sus principios en materia de empleo, formación profesional,

⁵ Véase *Multi-hazard Business Continuity Management: Guide for small and medium enterprise*, Programa de Respuesta a las Crisis y Reconstrucción de la OIT (ILO/CRISIS), Ginebra, 2012.

condiciones de trabajo y de vida, y relaciones laborales, cuya aplicación es recomendada a los gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores, y empresas multinacionales. Esta declaración tiene por finalidad alentar a las empresas multinacionales a contribuir significativamente al progreso económico y social, y a minimizar y resolver las dificultades que se puedan derivar de sus diversas operaciones. Es importante que las PYME y las cooperativas, así como otras empresas de distinto tamaño, especialmente en los sectores extractivos y de la construcción, se esfuercen por incorporar un enfoque centrado en la seguridad y la salud en el trabajo, propiciando a la vez una protección más amplia y un diálogo social más inclusivo (por ejemplo, a través de la creación o el fortalecimiento de comités de seguridad y salud en el trabajo).

53. Todo plan de empleo en el marco de las operaciones de socorro y reconstrucción debería tener en cuenta el principio de «no hacer daño». Si bien es cierto que se necesitan nuevos puestos de trabajo, en una perspectiva a más largo plazo es igualmente importante proteger a las empresas existentes a fin de que puedan reanudar o continuar sus operaciones. También es importante hacer participar a las empresas locales en los programas de respuesta, en el entendido de que no todos los tipos de empresas podrán beneficiarse directamente de esta oportunidad, e incluso de que la supervivencia de algunas podría verse en entredicho. La ayuda extranjera, proveniente ya sea de organizaciones internacionales o de la asistencia bilateral, proporciona a menudo cantidades de dinero más grandes que las que se obtenían en la situación anterior a las crisis. Por consiguiente, podría ocurrir que si los salarios financiados a partir de estas fuentes durante la recuperación son notablemente más altos, las empresas locales — que ofrecen salarios inferiores — queden excluidas del mercado de trabajo y tengan más dificultades para contratar los trabajadores que necesitan para continuar sus actividades.

54. Conviene hacer hincapié en que tanto las zonas rurales como urbanas y la economía formal e informal deberían quedar comprendidas en el ámbito de las respuestas a las crisis basadas en la generación de empleo. En muchos de los países más afectados por los conflictos y los desastres, la economía informal sigue siendo un importante generador de empleos e ingresos. En las situaciones de crisis, la creación de empleo debe tener lugar, por lo tanto, en todas las regiones del país de que se trate y todos los sectores de la economía, y cada vez que sea posible se debería velar por que la forma en que se genere empleo para contrarrestar la crisis favorezca con el tiempo la transición hacia la economía formal.

55. Los conflictos armados dejan tras de sí un gran número de excombatientes de los ejércitos regulares o de fuerzas rebeldes y grupos paramilitares, cuyo desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil es determinante para el éxito de la transición de la guerra a la paz. Para los excombatientes, entre ellos los ex niños soldados, la desmovilización implica a menudo la pérdida inmediata de ingresos y de estatus social. El rápido suministro de asistencia para apoyar la transición de la vida militar a la vida civil es un componente central de la labor desempeñada por la OIT, que facilita los procesos de desarme, desmovilización y reintegración en las situaciones de posconflicto, y capacita a los excombatientes y a quienes los acogen para encontrar medios de vida alternativos y reconstruir sus comunidades. Durante los últimos quince años, la OIT ha estado apoyando la recuperación tras el conflicto en la República Democrática del Congo, promoviendo la reintegración socioeconómica de los excombatientes, incluidos los niños, a través de la creación de empresas, incluidas las microempresas y las pequeñas empresas, potenciando la empleabilidad, suministrando educación y formación profesional, especialmente para los ex niños soldados, e impulsando el desarrollo de las cooperativas. Esta última línea de acción, en particular, refuerza la cohesión social y mejora la colaboración en las comunidades. Otras

actividades han incluido la creación de empleo en obras de reconstrucción que utilizan una alta proporción de mano de obra, la capacitación para la gestión de negocios de ciclo corto, los subsidios en efectivo, el acceso a programas de microfinanciación y de seguro de salud, y la orientación laboral personalizada.

56. La OIT ha emprendido algunos programas integrales de promoción del empleo juvenil en contextos de posconflicto. El proyecto de empleo para los jóvenes de Katanga, en la República Democrática del Congo, tiene por objeto proporcionarles oportunidades de empleo y de generación de ingresos dentro de un marco de políticas integradas. Las medidas previstas a tal fin se organizan y coordinan en cinco ámbitos de actuación: i) desarrollo de la capacidad empresarial de las mujeres y los jóvenes; ii) acceso de los jóvenes empresarios a las microfinanzas y otros productos y servicios financieros; iii) mejora de los sistemas de capacitación y de enseñanza profesional que mejor se adapten a las necesidades del mercado de trabajo; iv) mejora de las capacidades de gobernanza del mercado de trabajo local, y v) mayor impacto en la creación de empleo y en los proveedores locales de las multinacionales que operan en la provincia. Este proyecto de desarrollo sostenible se basa en la hipótesis de que la capacidad de adaptación es un vector de recursos y activos, una base desde la cual se pueden realizar adaptaciones y transformaciones en los contextos de posconflicto. De ahí que el proyecto apoye y fortalezca las capacidades de adaptación locales, contrate a proveedores y colaboradores locales, y desarrolle redes de formadores locales y nuevas herramientas para potenciar la capacidad empresarial de los jóvenes. El proyecto promueve un enfoque de múltiples actores controlado por las partes interesadas a nivel nacional y provincial, en el que confluyen las importantes capacidades de los actores locales, los acuerdos a nivel comunitario, la interacción entre grupos asociativos y el diálogo social.

B. Educación, formación profesional y orientación profesional

57. Uno de los principales efectos de las situaciones de crisis prolongadas se refiere a que gran parte de la población nacional pierde oportunidades para asistir a las escuelas y cursos de formación, lo que puede echar por la borda el esfuerzo de muchos años de preparación para entrar en el mundo laboral.

58. El trabajo en este ámbito tiene que ser polifacético y abarcar los diferentes tipos de educación y formación profesional que se encuentran en toda la economía y la sociedad. El primero es la enseñanza básica, desde la escuela primaria hasta distintos niveles de educación superior, que suelen resultar perturbados en las situaciones de conflicto o desastre. Por lo tanto, es importante asegurar en la mayor medida posible que los servicios de educación no sean interrumpidos, o se restablezcan, y que los niños tengan acceso a una educación gratuita y de calidad en todas las etapas de las crisis y la recuperación. También es posible que haya que asegurar la disponibilidad de programas de «segunda oportunidad» para los niños y jóvenes, de manera que puedan retomar la educación o la formación que seguían anteriormente, y que dichos programas atiendan las necesidades fundamentales derivadas de la interrupción de su educación o formación. El establecimiento o la restauración de instituciones de enseñanza pública gratuita en los niveles primario y secundario pueden ser importantes para poner en marcha nuevos procesos democráticos en las situaciones de posconflicto. Los riesgos y vulnerabilidades que existen en la sociedad se pueden abordar mediante la adaptación de los planes de estudio a la construcción de la paz y a las futuras necesidades de la economía nacional en evolución.

59. La continuidad o el restablecimiento de la formación profesional es esencial para la preparación y la movilización frente a las crisis. Por ello, hay que adoptar medidas urgentes para asegurar la disponibilidad de recursos de educación y formación profesional y el acceso a los mismos. Además, una economía en un contexto posterior a una crisis puede necesitar competencias laborales distintas de las que se requerían antes de la crisis, lo que supone que se impulsen actividades de capacitación de los trabajadores para que éstos se adapten a las nuevas situaciones y participen en la recuperación y la reconstrucción. La colaboración entre las instituciones de formación, los servicios de empleo (tanto públicos como privados, cuando existan) y los encargados de formular las diversas políticas activas del mercado laboral debe ser alentada y fortalecida progresivamente en todas las etapas del proceso de recuperación, a fin de mejorar la coherencia entre el mercado laboral y las competencias laborales disponibles y de favorecer una integración más rápida de los desempleados en el mercado laboral, y en particular de los grupos vulnerables.

60. Además, estos servicios deberían estar ampliamente disponibles en todo el país y para todos los sectores de la sociedad, lo que implica que se debe subrayar la importancia de su prestación con arreglo a la igualdad de oportunidades. Su coordinación tiene que efectuarse a nivel nacional, regional y local, y deben participar en ella todas las partes interesadas, tanto públicas como privadas, y las instituciones de formación. En la medida de lo posible, los servicios de capacitación y educación deberían ser planificados y prestados en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para que respondan a las necesidades tanto de los propios trabajadores como de la economía. Deben establecerse servicios públicos de orientación y formación profesional que evalúen las nuevas necesidades de calificación laboral en relación con la recuperación y la reconstrucción y sean capaces de atenderlas.

61. Los programas de aprendizaje suelen ser un componente importante de la formación profesional a nivel nacional, sobre todo cuando los programas de educación formal son débiles o inexistentes. En muchos casos, los conflictos o desastres interrumpen la formación en todos los niveles, incluyendo la educación superior, la formación profesional y el aprendizaje. Cuando la crisis llegue a su fin, se debería facilitar la reanudación de la formación y ésta debería adaptarse a las nuevas necesidades que puedan surgir en el período de recuperación; además, si la demanda de trabajadores calificados aumenta con la reconstrucción, se deberían revisar y ampliar las oportunidades de capacitación existentes antes de la crisis. En el marco del plan nacional que habrá que adoptar basándose en la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), se debería responder a la necesidad de establecer, continuar o reanudar los programas de aprendizaje, en estrecha cooperación con los empleadores y sus organizaciones en particular, pero también con la participación de las organizaciones de trabajadores.

62. Una de las necesidades que surgen en estos casos se refiere a asegurar la disponibilidad de maestros e instructores que, como otras personas, pudieran haber sido desplazados o perdido su empleo. Tal vez sea necesario que los docentes vuelvan a capacitarse, ya sea porque la interrupción de su trabajo ha sido muy prolongada o para ayudarles a adaptarse a las nuevas necesidades de formación. También puede ser útil obtener la ayuda de países vecinos, o de otras entidades que prestan asistencia desde el extranjero, para asegurar la formación y readaptación profesional de los docentes.

63. En el trabajo de la OIT hay varios ejemplos de puesta en práctica de estos principios. Por lo que se refiere a la formación profesional, el programa establecido en Haití tras el terremoto de 2010 incluía la promoción de empleos de calidad en las empresas y la mejora de las competencias empresariales. Con tal fin, se crearon centros

de servicios para las empresas, que ofrecían capacitación práctica sobre temas técnicos y de gestión relativos al reciclaje de los escombros de las edificaciones destruidas por el terremoto, que se utilizaron para fabricar bloques de pavimento y como material de relleno en la construcción de carreteras y la rehabilitación de espacios públicos. Los instructores recibieron formación sobre cuestiones del desarrollo empresarial, se impartió capacitación a los trabajadores y se proporcionaron medios a las pequeñas empresas para rehabilitar o construir mejores accesos a sus lugares de actividad, tales como caminos y senderos.

64. Entre 2009 y finales de 2012, la OIT fue el organismo coordinador de un programa constituido conjuntamente con varios otros organismos de las Naciones Unidas en torno a un proyecto de creación de oportunidades de empleo para los jóvenes de la región meridional de Sudán⁶. El programa se aplicó en un único período en Sudán del Sur, en condiciones muy complejas y difíciles. La magnitud de los retos que se plantean a la nueva nación de Sudán del Sur es enorme, y entre los mismos se incluye la falta de acceso a oportunidades de educación y formación públicas y gratuitas. El proyecto abordó las dificultades con que tropieza la creación de un entorno propicio a la participación de los jóvenes en las políticas y los planes de acción sobre desarrollo a nivel nacional y estatal. Además, se formularon y pusieron en práctica intervenciones específicas para demostrar las posibilidades de empoderamiento de los jóvenes a nivel local y en sus mercados de trabajo específicos. El resultado más importante del proyecto fue el logro de una mayor conciencia y atención sobre la importancia estratégica del empoderamiento de los jóvenes para el desarrollo económico y la estabilidad a largo plazo. Cabe destacar la contribución al logro de resultados a nivel de las políticas, como la redacción del proyecto de política sobre la juventud, el apoyo a la realización de una encuesta sobre el mercado urbano de trabajo, la formulación de la política sobre la educación y la formación técnica y profesional para el empleo, y la formulación de la estrategia nacional sobre cooperativas. Las cuestiones relativas a la juventud se incorporaron en los cuatro pilares del primer plan nacional de desarrollo del país — Plan de Desarrollo de Sudán del Sur 2011-2013 —, en el MANUD 2012-2013 y en el Plan de Apoyo a la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas.

C. Protección social

65. La pérdida de la protección social, que por lo general depende del apoyo gubernamental, es uno de los efectos más importantes de las situaciones de crisis, hayan sido éstas provocadas por un conflicto o por un desastre; ahora bien, el mecanismo para la restauración de la protección social puede ser diferente en estos dos casos. Algunos grupos de las poblaciones nacionales son especialmente vulnerables en caso de pérdida de la protección social como consecuencia de una crisis. En el curso de sus actividades habituales, la OIT trabaja con todos estos grupos, pero dicha labor puede cobrar una intensidad particular cuando los beneficiarios se encuentran en una situación de crisis. La satisfacción de las necesidades sociales, incluido el apoyo en especie, el acceso a los servicios esenciales de salud y un nivel mínimo de seguridad del ingreso para la subsistencia y la vida en condiciones de dignidad, es esencial para las respuestas a la crisis en lo inmediato y a más largo plazo. Las personas que ya eran vulnerables antes de una crisis, como los ancianos, las personas con discapacidad, las personas con enfermedades crónicas y las personas que viven con el VIH y el sida, son las más afectadas cuando las crisis se producen, ya que si sus necesidades de atención médica

⁶ Véase el documento *MDG Achievement Fund, Final Evaluation, South Sudan: Youth, Employment and Migration*, diciembre de 2012.

especial no son atendidas, su vulnerabilidad aumenta. Ocurre además que muchas personas terminan mendigando cuando sus familias y comunidades son confrontadas a la inseguridad alimentaria y son incapaces de satisfacer las necesidades más básicas de sus hogares.

66. En tales situaciones, es preciso actuar sin demora y tomar medidas para restaurar de inmediato los servicios sociales. Se trata, por ejemplo, de medidas tempranas destinadas a asegurar un ingreso básico para los grupos desfavorecidos y marginados de la población, incluso por medio de transferencias en efectivo, y también para otras personas cuyos puestos de trabajo o medios de vida se han visto afectados por la crisis.

67. En lo que atañe a los regímenes locales de protección social más pequeños, que ya comienzan a proporcionar prestaciones a principios de la fase de transición, puede ser necesario incrementar sus recursos a fin de que atiendan las necesidades de desempleo y protección social de la población. En esta fase, también es posible que la OIT tenga que ampliar las categorías de trabajadores que se beneficiarán prioritariamente de los programas de empleo, incluyendo a otros grupos que requieran atención específica. Además de los excombatientes, los desplazados internos y los niños soldados, tal vez haya que incluir a los jóvenes, las mujeres cabeza de familia (e incluso, en algunos casos, a los hombres que se encuentran al frente de familias monoparentales por los efectos de la crisis), las personas con discapacidad y los niños afectados por los conflictos. La experiencia también demuestra que el empleo y los medios de vida deben ser incluidos desde el principio en los procesos de evaluación, planificación y diseño. Entre los primeros puntos de entrada se incluyen los acuerdos de paz, las evaluaciones post-desastre y la planificación temprana de la recuperación a cargo del grupo temático pertinente, así como el proceso de movilización de fondos, dado que se debe ampliar el ámbito de las fuentes de financiación posibles.

68. Cuando se interrumpe el apoyo del gobierno, las operaciones complejas son las primeras que se pierden. Por consiguiente, la restauración o el fortalecimiento del sistema de pago de las prestaciones de seguridad social debe ser una de las primeras prioridades. Se incluyen en particular todos los aspectos de la seguridad social necesarios para restaurar la renta básica de quienes la hayan perdido, como los jubilados y los trabajadores que han sufrido accidentes o contraído enfermedades en el trabajo. También habrá que garantizar que estos sistemas sean eficaces a la hora de hacer frente a las secuelas de las crisis y amparen adecuadamente a quienes han perdido sus puestos de trabajo o han sido lesionados o discapacitados durante la crisis.

69. Los servicios sociales también actúan a través de otras estructuras, como las que proporcionan cuidados básicos y prestaciones análogas. La pérdida de hospitales y dispensarios, por ejemplo, no sólo priva a la población de los servicios que suministran, sino que también entraña la pérdida de los puestos de trabajo de su personal.

70. La fase de reconstrucción puede ser un momento propicio para considerar la posibilidad de impulsar iniciativas de mayor alcance, como la restauración y la creación o el fortalecimiento de un sistema de pisos o niveles mínimos de protección social, teniendo en cuenta la Recomendación núm. 202. Este es también un aspecto muy importante de la preparación y la prevención. Cuando existen pisos de protección social, los efectos de las crisis son casi siempre menos graves y de menor duración que cuando la población no tiene redes de seguridad a las que recurrir en caso de pérdida de los puestos de trabajo y de otras fuentes de ingresos y protección.

71. Uno de los ejemplos de la asistencia de la OIT en este ámbito, a saber, el programa de la OIT sobre la prevención de la gripe y la preparación para la pandemia que se aplicó principalmente en Tailandia e Indonesia entre 2006 y 2009, produjo y difundió un

conjunto de herramientas para ayudar a los mandantes a mejorar la resiliencia, mitigar el riesgo y sentar las bases de una recuperación rápida. La labor de la OIT se centró en las PYME, que por naturaleza están menos equipadas para hacer frente a eventos inesperados como la propagación de una pandemia, especialmente en los países en desarrollo. La OIT prestó asistencia a sus mandantes en el desarrollo y la adopción de un enfoque multisectorial de prevención y preparación para afrontar la pandemia, que incluía un plan de contingencia para mantener la actividad económica y apoyar a los más afectados con políticas y sistemas de compensación especiales. La OIT también promovió la aplicación de buenas prácticas colectivas, prestó asesoramiento a los trabajadores sobre la manera de mejorar las normas en materia de seguridad y salud, y contribuyó a la realización de actividades de sensibilización y promoción a nivel de empresa. Se estableció una cooperación especialmente fructífera con la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA), que colaboró en la organización de seminarios para los trabajadores y en el desarrollo de la capacidad de los comités de seguridad y salud laborales en Tailandia.

72. En Níger, azotado reiteradamente por sequías, inundaciones y hambrunas, el Gobierno está recibiendo asistencia humanitaria a gran escala y se propone racionalizar y mejorar el aprovechamiento de los recursos con vistas a determinar la mejor manera de potenciar la capacidad de su sistema de protección social. La iniciativa titulada «Los nigerianos alimentan a los nigerianos» es un programa emblemático para toda África impulsado por la FAO y el PMA, y por otras entidades del sistema de las Naciones Unidas. El diálogo nacional organizado por la OIT sobre la definición de un piso de protección social en Níger está colaborando con una plataforma de planificación coordinada de políticas en que participan numerosas entidades de desarrollo presentes en el país, la cual da apoyo a las instituciones nacionales en la definición de reformas prácticas de carácter jurídico, presupuestario e institucional destinadas a producir resultados tangibles en la vida social y económica. La OIT dirige el marco de coordinación general y comparte la conducción de los programas de protección social para personas en edad laboral, que operan a través de los programas de obras públicas, y de las reformas que garantizarán el acceso a la salud y la seguridad del ingreso para los ancianos. Otros Estados de África subsahariana afectados por la crisis han emprendido esfuerzos similares para suscitar un diálogo nacional en torno al establecimiento de los pisos nacionales de protección social (por ejemplo, Mozambique, Namibia, República Unida de Tanzania y Togo).

D. Diálogo social y papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

73. El diálogo social es, por supuesto, un principio rector de la labor de la OIT en todos los campos, incluso en la preparación, las operaciones de socorro y la recuperación para casos de desastre. Con el fin de asegurar que estas acciones se ajusten a las necesidades de toda la población, debería impulsarse un diálogo social que fomente la estabilidad social y económica, la recuperación y la resiliencia. La participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores es una de las ventajas que la OIT aporta a esta labor, ya que moviliza a quienes están en la línea de frente de las situaciones de crisis y permite que la OIT ponga de relieve la experiencia de estas organizaciones y la incomparable contribución que pueden aportar a las respuestas a las crisis. En los casos en que los mandantes de la OIT se han debilitado, hay que emprender acciones tempranas para crear un ambiente propicio al establecimiento, la restauración o el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

74. Fomentar la inclusión de la preparación para desastres en la negociación colectiva es una de las principales medidas que se pueden tomar. La negociación colectiva también puede contribuir a asegurar que las medidas que se estén adoptando en la fase de recuperación sean beneficiosas a la vez para los trabajadores y para los empleadores.

75. Esto también requiere alentar una estrecha cooperación con otras organizaciones de la sociedad civil en estas situaciones. Si bien es cierto que las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen la responsabilidad principal del diálogo social en lo que atañe al mundo del trabajo, hay muchas situaciones que ocurren en la zona intermedia entre el mundo laboral y la sociedad en general, zona en la que las organizaciones de la sociedad civil entran en sinergia con las primeras.

76. El papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores se remonta a la fundación misma de la OIT, en una época en que la participación de los empleadores y los trabajadores en la consolidación de la paz al finalizar la Primera Guerra Mundial sirvió de modelo para la construcción de la OIT y para la resolución de los conflictos económicos y sociales en el ámbito de su mandato.

77. Una de las situaciones que hay que abordar se refiere a que, en algunos casos, es posible que las organizaciones de empleadores y de trabajadores sencillamente no existan o sean muy débiles, debido a que el ambiente político y económico suele conducir a conflictos, o porque se ha producido un colapso social o económico. Los programas de la OIT pueden ayudar a establecer o restablecer estas organizaciones, como se ha hecho, por ejemplo, en Somalia con las organizaciones de trabajadores y en Timor-Leste con las organizaciones de empleadores.

78. Los empleadores y sus organizaciones suelen desempeñar un importante papel en las intervenciones frente a los desastres. Las organizaciones de empleadores del Japón y Nueva Zelanda tienen experiencia en cuanto a los programas y prácticas de asistencia y recuperación en casos de desastre. La Confederación de Empleadores de Filipinas participa actualmente en la planificación de la preparación para casos de desastre y de la continuidad de la actividad empresarial. Las organizaciones de empleadores de Bosnia y Herzegovina han cooperado con el Gobierno en la recuperación tras las catastróficas inundaciones de 2014. La experiencia de este país muestra que la participación de organizaciones de empleadores eficaces es necesaria, dado que los gobiernos y las organizaciones internacionales focalizan su ayuda en las necesidades básicas de las víctimas, la vivienda, la eliminación de las minas, el agua y el saneamiento, pero suelen descuidar los daños a la economía y a las empresas. En cambio, las organizaciones de empleadores tienen capacidad para asegurar que estos daños también sean evaluados de forma rápida y precisa. Las organizaciones de empleadores del Líbano y Jordania se han ocupado de la gestión de los problemas de los refugiados que huyen del conflicto en la República Árabe Siria. Por otra parte, las crisis y desastres también pueden provocar una reorganización de la representación empresarial. En Haití, por ejemplo, tras el terremoto de 2010, los empleadores establecieron el «Foro Económico del Sector Privado» a través del cual coordinaron sus planteamientos, acciones y propuestas ante el Gobierno y las instituciones internacionales. En este contexto, los empleadores haitianos han iniciado una campaña para crear 300 000 puestos de trabajo en el sector textil en un período de ocho años.

79. La OIT también ha colaborado con las organizaciones de empleadores en la situación extremadamente difícil de Afganistán, entre otros países. Estas organizaciones disponen de una estructura organizativa más sólida y suelen recibir más fondos para el desarrollo que las organizaciones de trabajadores. Además, les incumbe un papel clave en las acciones de apoyo al desarrollo del sector privado, que por supuesto es una de las

principales formas de contribuir a la creación y la estabilidad del empleo en los países afectados por conflictos y desastres. Los empleadores tienen un papel importante que desempeñar en el desarrollo de la economía de estos Estados, en particular prestando servicios de asesoramiento técnico a sus Miembros, contribuyendo a la formalización de la economía informal, recopilando y divulgando información sobre la legislación laboral, los derechos y obligaciones, y dando apoyo al crecimiento económico local y al desarrollo de las PYME.

80. El papel de las organizaciones de trabajadores en las situaciones de crisis es igualmente importante, aunque por lo general toma una forma diferente. En muchos países en crisis, sobre todo en situaciones de conflicto, los sindicatos pueden ser la única institución nacional, además de las fuerzas armadas, que logra sobrevivir a la crisis, sobre todo después de conflictos prolongados. En tales casos, su participación en el diálogo social es vital para contribuir a las deliberaciones nacionales sobre la recuperación y para asegurar que las necesidades de los trabajadores no sean ignoradas en el contexto de la recuperación económica y social. También se movilizan en algunos casos para proporcionar socorros inmediatos. Ejemplo de ello son los esfuerzos realizados por la Confederación de Sindicatos del Japón (RENGO) en respuesta al gran terremoto que arrasó la zona oriental del Japón en 2011. En marzo de ese año, se creó el Grupo de Trabajo sobre Socorros en caso de Desastre de la RENG, que durante los seis meses siguientes llevó a cabo actividades de apoyo que incluyeron la recolección de donaciones de socorro y la realización dentro de la propia organización de llamamientos para el suministro de materiales de socorro y el envío de voluntarios (unos 35 000 en un período de seis meses) ⁷. En una situación similar tras el terremoto de Haití, la Confederación Sindical Internacional (CSI) apoyó y aumentó la asistencia inmediata proporcionada por sus filiales en la República Dominicana. En un comunicado, la CSI indicó lo siguiente:

Desde las primeras horas tras el terremoto, las organizaciones dominicanas han enviado alimentos, agua y medicamentos a Puerto Príncipe. La aportación solidaria transmitida inmediatamente por la CSI se ha añadido a las donaciones que [las organizaciones dominicanas], conjuntamente con sus federaciones sindicales, han logrado reunir.

...

La delegación sindical fue recibida y asistida en la frontera por los sindicalistas haitianos, para luego dirigirse a Puerto Príncipe. Este convoy fue seguido poco después por otro envío con personal médico y voluntarios a bordo ⁸.

81. Uno de los principales desafíos que se plantean a los sindicatos en estas situaciones es que a menudo adolecen de deficiencias organizativas y estructurales. Las intervenciones de la OIT en Afganistán han mostrado que los sindicatos necesitan, y se esfuerzan por adquirir, competencias que les permitan comprender mejor el papel de las organizaciones sindicales y fortalecer los mecanismos de funcionamiento democrático, de administración y de gestión de los sindicatos. Las organizaciones de trabajadores de Afganistán han participado en el diálogo tripartito sobre la reforma de la legislación laboral, en el desarrollo y establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos laborales y en la elaboración de una lista de sectores peligrosos. También participaron en la identificación del trabajo infantil en los hornos de fabricación de ladrillos y ayudaron a organizar visitas a éstos y otros lugares de trabajo.

⁷ Véase Japanese International Labour Foundation (<http://www.jilaf.or.jp/eng/mbn/2012/093.html>).

⁸ Véase el comunicado de la CSI en la dirección <http://www.ituc-csi.org/haiti-la-ayuda-sindical-llega.html?lang=es>.

82. La experiencia reciente en Guinea ha demostrado que los sindicatos pueden hacer una contribución positiva a la prevención y resolución de conflictos violentos armados, porque entienden el contexto local. Los sindicatos en Guinea desempeñaron un papel importante entre 2006 y 2008, período en el cual hubo en el país huelgas generalizadas y manifestaciones callejeras cuya represión provocó decenas de muertos. Estas manifestaciones y huelgas redundaron en el deterioro del poder adquisitivo de la población y la pérdida de respeto por el Estado de derecho y la democracia. Una de las contribuciones sindicales fue la realización de un diagnóstico de la situación por medio de una evaluación de las carencias de formación profesional y de los déficit de competencias laborales, con el fin de asegurar que en las soluciones que se propusieran para salir de la crisis y prevenir nuevos enfrentamientos se tuvieran en cuenta sus causas fundamentales. Posteriormente, la Confederación Nacional de Trabajadores de Guinea pidió la ayuda de la OIT para capacitar a los líderes sindicales de los países en situaciones de conflicto o que fueran vecinos de tales países, iniciativa que se concretó en la elaboración de un manual de capacitación para los sindicatos.

E. Legislación laboral, administración del trabajo, servicios de empleo e información sobre el mercado de trabajo

83. Una de las víctimas de las situaciones de crisis es a menudo el sistema de derecho laboral y administración del trabajo. Ahora bien, sin este apoyo jurídico y administrativo es imposible generar o mantener empleo en condiciones decentes. Por lo tanto, una de las prioridades más urgentes consiste en restaurar el Estado de derecho y garantizar la protección tanto para los trabajadores como para los empleadores.

84. Una de las acciones necesarias para la recuperación tras una situación de crisis consiste en asegurar la vigencia y aplicación de la legislación laboral, con el fin de potenciar el derecho a un trabajo decente. Esto también permite que los empleadores puedan desarrollar sus actividades en un clima de orden y comprendan sus propios derechos y obligaciones. Dicho esto, se pueden dar casos en que la aplicación de algunas leyes se suspenda debido a situaciones de emergencia, y que en esa suspensión se incluya innecesariamente la legislación laboral. En algunos países, el proceso de recuperación puede ofrecer la oportunidad de revisar y actualizar la legislación del trabajo, a fin de que corresponda mejor a la nueva situación y a su evolución futura. Por otra parte, el incumplimiento de la legislación laboral puede prestarse para que quienes se benefician de las situaciones de conflicto o desastre actúen con impunidad, especialmente en cuestiones tales como el trabajo forzoso, el trabajo infantil y la trata de niños y de trabajadores, prácticas que son demasiado frecuentes en estas situaciones y que pueden tener una influencia negativa y prolongada sobre el grado de respeto de los principios fundamentales en los países afectados.

85. La administración del trabajo, con inclusión de la inspección del trabajo, ya es deficiente en muchos de los países que derivan hacia situaciones de conflicto o desastre. En consecuencia, habrá que esforzarse por que en las actividades de socorro y recuperación se revisen los acuerdos existentes y anteriores a fin de asegurar que las medidas necesarias sigan vigentes, habida cuenta de que, en general, las iniciativas nacionales y la asistencia internacional no incluirán necesariamente a la administración del trabajo entre sus prioridades. Esto puede ser tanto más difícil debido a que los intereses laborales tienden a ser ignorados en las situaciones de emergencia.

86. Contar con un sólido sistema de administración del trabajo es una necesidad vital, sobre todo en tiempos de crisis, para facilitar los contactos entre quienes buscan trabajo y quienes buscan trabajadores, proporcionar prestaciones de seguridad social y recopilar la información necesaria para el correcto funcionamiento del mundo laboral. Por ejemplo, tras la firma del Acuerdo General de Paz en el Sudán meridional, la OIT comenzó a prestar apoyo a las autoridades de la región en 2007 y, después de la independencia del Sudán del Sur, al Ministerio de Trabajo en el marco de un proyecto destinado a mejorar la eficiencia de las instituciones, sistemas (incluidos los sistemas de comunicación y de información) y personal del servicio público. Este proyecto ha facilitado la revisión de la Ley del Trabajo del Sudán a través de una serie de consultas con las partes, incluidos el Ministerio de Trabajo, los sindicatos, la Cámara de Comercio, diversas organizaciones de la sociedad civil y organizaciones religiosas. En Nepal, al cabo de un decenio caracterizado por la insurgencia armada y una profunda inestabilidad política, la OIT ayudó a los representantes de los empleadores y los trabajadores a mejorar el entorno de las relaciones laborales, que había estado sometido a formidables presiones durante el prolongado conflicto armado. Los enfrentamientos habían menoscabado gravemente la actividad de los sectores empresarial e industrial y, en consecuencia, frenado significativamente el crecimiento económico. No obstante, los representantes de los empleadores y los trabajadores habían participado activamente en el diálogo social emprendido para reformar la legislación laboral. A petición del Gobierno de Nepal y de los interlocutores sociales, la OIT había iniciado sus actividades de apoyo técnico a la reforma de la gobernanza del mercado de trabajo nepalés en 2003, cuando el país estaba devastado por la guerra. En octubre de 2014, demostrando una entereza ejemplar, los mandantes de la OIT en Nepal se pusieron finalmente de acuerdo sobre un proyecto común de nueva ley del trabajo que se presentaría al Parlamento nacional. Las partes interesadas tienen la convicción de que la nueva legislación del trabajo, una vez promulgada, creará condiciones favorables para el incremento de la inversión y el crecimiento económico y asegurará la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

87. En su ámbito de competencia, los servicios de administración del trabajo son una fuente importante de información para los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, y se ocupan activamente como intermediarios en la prevención y resolución de conflictos laborales. También proporcionan soluciones efectivas a las cambiantes necesidades de sus usuarios, por lo que su contribución ha vuelto a ser altamente valorada en muchos países. Por otra parte, los empleadores y los trabajadores están reclamando regularmente que se aumenten los recursos asignados a los ministerios de trabajo y los servicios de inspección, en la perspectiva de promover un trato equitativo y en igualdad de condiciones y hacer del trabajo decente una realidad. Tal como señalara la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión de 2011, durante la discusión del punto sobre la administración del trabajo, entre las funciones de la administración del trabajo se incluyen en general la protección del trabajo, la supervisión del empleo y las relaciones laborales, y los servicios para los interlocutores sociales. Asimismo, se ocupa de temas como la seguridad y la salud en el trabajo, la seguridad social, los mecanismos de fijación del salario mínimo y el desarrollo de los recursos humanos. Los sistemas correspondientes deben establecerse teniendo en cuenta el Convenio (núm. 150) y la Recomendación (núm. 158) sobre la administración del trabajo, de 1978.

88. Un componente vital de la administración del trabajo es la inspección del trabajo, que en el ámbito de la OIT se rige por los Convenios núms. 81 y 129. Cuando los países se han dotado de las leyes pertinentes, este servicio especializado del gobierno puede facilitar la aplicación de la legislación y prestar asistencia a las PYME que necesitan

asesoramiento sobre la forma de establecer sus negocios y gestionarlos de forma productiva y en el respeto de la ley.

89. Los servicios de empleo, que están comprendidos en el ámbito de aplicación del Convenio (núm. 88) y la Recomendación (núm. 83) sobre el servicio del empleo, de 1948, necesitan una atención especial en la recuperación de la crisis. Una de las primeras medidas de socorro que suelen adoptarse es el establecimiento de servicios de empleo de emergencia, al objeto de permitir que las poblaciones locales aprovechen las oportunidades de trabajo creadas por la inversión de recuperación. Puede ocurrir que, al buscar soluciones rápidas a las prioridades de asistencia, los gobiernos y los organismos de asistencia utilicen los servicios de trabajadores no locales o extranjeros, y dejen a las poblaciones más afectadas por las crisis sin medios para acceder a lo que pueden ser fuentes sólidas y estables de trabajo en el marco de las obras de recuperación. También hay que restablecer y reforzar los servicios regulares de empleo, en particular porque las economías son a menudo transformadas por el efecto de las crisis, con la consiguiente aparición de nuevas necesidades de competencias laborales y posibilidades de trabajo. Hay que velar por que los servicios de empleo públicos y privados articulen su actuación, especialmente por lo que se refiere a la colocación de los refugiados y los migrantes, y por lo tanto se debería prestar atención a la regulación de las agencias de empleo privadas, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 181) y la Recomendación (núm. 188) sobre las agencias de empleo privadas, de 1997.

90. Sin un sistema eficaz de recogida y recopilación de información sobre el mercado laboral, los gobiernos no pueden tomar decisiones bien fundamentadas en cuanto a cómo y dónde se asignarán los recursos y esfuerzos durante el proceso de recuperación.

F. Derechos, igualdad y no discriminación

91. Asegurar el ejercicio de los derechos humanos y el respeto de las normas internacionales del trabajo es una parte esencial de la labor de la OIT en la preparación y respuesta a las crisis. En las situaciones de crisis, los derechos humanos se vuelven extremadamente vulnerables, y la pérdida de protección puede revestir formas que van desde el no respeto de los principios básicos de equidad y la vulneración del derecho de los trabajadores y los empleadores a organizarse y negociar, a la imposición de trabajo forzoso u obligatorio y de trabajo infantil. La vulnerabilidad específica de cada derecho variará en función del tipo de crisis y su duración; por ello, es importante que en las respuestas a cada crisis se incluyan siempre disposiciones en el sentido de asegurar el respeto de los derechos o, cuando proceda, de restaurarlos. Aun cuando en las páginas que siguen el análisis de las diferentes categorías de derechos se hace por separado, no hay que olvidar que los derechos son congruentes entre sí y se refuerzan mutuamente, y que todos deben tenerse en cuenta, sin excepción.

92. En tiempos de crisis, la principal preocupación ha de ser garantizar la igualdad de trato para todos los sectores de la población nacional que se han vuelto especialmente vulnerables por la crisis, y prestar particular atención al ejercicio de ese derecho.

93. *Género y crisis*⁹. Como se ha señalado en la Política de las Naciones Unidas:

Si bien es cierto que los conflictos y la violencia tienen repercusiones tanto para las mujeres como para los hombres, los afectan de manera diferente. Los trastornos sociales producidos por la guerra — como, por ejemplo, el desplazamiento — perturban las funciones convencionales que se asignan en función del género y pueden tener una profunda incidencia en

⁹ Véase T. Tutnjovic: *Gender in Crisis Response: A Guide to the Gender–Poverty–Employment Link*. Ginebra, OIT, 2003.

las estrategias de subsistencia que puedan adoptar las mujeres y los hombres en las condiciones de posguerra. El conflicto armado puede poner en peligro la capacidad de las personas para ganarse la vida, pero también puede obligarlas a aprender nuevas destrezas y competencias para poder salir adelante. Las observaciones en el terreno han mostrado que, mientras que a raíz de los conflictos las mujeres aceptan trabajos que antes se consideraban reservados exclusivamente para los hombres, éstos muestran en general menos flexibilidad en las situaciones de posconflicto para aceptar trabajos que son realizados habitualmente por las mujeres ¹⁰.

94. La situación particular de las mujeres en las situaciones de crisis recibe una atención prioritaria por parte de la OIT — y de hecho por parte del sistema internacional en general — en el marco de las iniciativas encaminadas a restablecer condiciones de normalidad en los países y a promover un mejor desarrollo futuro. Las mujeres afrontan múltiples desventajas en las crisis. La repartición del trabajo según criterios de género tanto en los hogares como en la economía implica que muchas mujeres tienen una escasa capacidad para controlar los recursos y procesos necesarios para hacer frente a las dificultades inherentes a las crisis. En los desastres, las mujeres sin derechos a la tierra o que explotan pequeñas parcelas agrícolas son más vulnerables y pueden ser expulsadas de los predios agrícolas que ocupan. Dado que los acuerdos sobre la explotación de la tierra y sobre trabajo se negocian entre hombres, en muchas sociedades en crisis las mujeres pierden el acceso a ambos recursos si no hay un hombre que las represente. Las condiciones de trabajo de las mujeres se deterioran radicalmente en todas las crisis. Su carga de trabajo aumenta enormemente como consecuencia de: los daños en la infraestructura, la vivienda y los lugares de trabajo; la necesidad de trabajar más para compensar la reducción del ingreso familiar y de las prestaciones de los servicios sociales; y la necesidad de ocuparse de los niños huérfanos, los ancianos y las personas con discapacidad. Esto también limita su movilidad y el tiempo de que disponen para obtener más ingresos. También cambian los patrones demográficos y la estructura del hogar, sobre todo después de los conflictos, y las mujeres suelen convertirse en los únicos proveedores y cuidadores de la familia. Estos grupos familiares son conocidos como «hogares encabezados por mujeres», y han recibido atención prioritaria de muchas de las actividades de recuperación en varios países ¹¹. En tiempos de crisis, las posibilidades de educación de la mayoría de las niñas se reducen al disminuir el ingreso familiar y al ser requeridas para efectuar tareas domésticas; en general, las oportunidades de las mujeres se reducen aún más conforme disminuye su participación política y van resurgiendo las actitudes patriarcales tradicionales.

95. Las mujeres también tienden a ser víctimas de la violencia derivada del deterioro de la ley y el orden que acompaña a las crisis, y la violación y el secuestro en masa se utilizan como arma de guerra. Las dificultades relacionadas con la crisis agravan y hacen más complejos los problemas que existían antes.

96. Las crisis pueden durar años antes de que se resuelvan, consolidando así el deterioro de la situación de la mujer. Las mujeres del territorio palestino ocupado, por ejemplo, sufren de altos niveles de pobreza y desempleo, y las refugiadas son particularmente vulnerables. Un programa conjunto ¹² de seis organismos de las Naciones Unidas, incluida la OIT, colaboró desde 2009 hasta 2013 con entidades de la sociedad civil y del sector privado e instituciones gubernamentales utilizando un enfoque basado en los derechos y aplicado en tres niveles estratégicos: instituciones de base,

¹⁰ UN Policy, *op. cit.*, anexo 2, página 43.

¹¹ Cabe hacer notar que, en las situaciones posteriores a las crisis, los hogares en que sólo hay un jefe de familia varón también tienen muchos problemas, pero éstos tienden a ser diferentes.

¹² Véase una descripción detallada en la dirección <http://www.mdgfund.org/program/genderequalitysocialpoliticalandeconomicopt>.

instituciones de gobierno de nivel medio y gobierno central. El proyecto tenía por objeto promover el empoderamiento social, económico y político de las mujeres palestinas y se centró en reducir la violencia de género, alentando la participación política de las mujeres, aumentando sus oportunidades de obtener un trabajo decente y productivo, y mejorando su acceso a la protección y la justicia. Entre los resultados se incluyeron el establecimiento de mecanismos gubernamentales para empoderar a las mujeres y poner a su disposición actividades generadoras de ingresos, y la realización de seminarios para jueces, abogados y funcionarios públicos centrados en la protección y promoción de los derechos de las mujeres. Pese a estos esfuerzos, la tasa de actividad femenina en el mercado de trabajo de la Ribera Occidental y Gaza se situó en apenas 17,3 por ciento en 2013, cifra muy inferior a la tasa promedio de los países árabes y una de las más bajas del mundo ¹³.

97. Las mujeres también son motores de la recuperación. En condiciones extremas, demuestran su capacidad de resistencia e ingenio, así como su autosuficiencia y su voluntad y dinamismo para emprender las tareas comunitarias. Las mujeres son casi siempre la última red de seguridad de la sociedad. Así, las crisis pueden ser una ventana de oportunidad para superar las barreras de género al ponerse en marcha la recuperación. Las funciones de género, marcadas antes por el desequilibrio, suelen cambiar en las situaciones de crisis, a medida que las mujeres y los hombres abandonan sus papeles tradicionales y se embarcan en sus estrategias de supervivencia respectivas. Al participar en ocupaciones tradicionalmente «masculinas», crear pequeñas empresas, participar en los debates sobre la reconstrucción y adquirir nuevos conocimientos en su situación de desplazadas, las mujeres adquieren independencia económica, desarrollan su capacidad como proveedores de la familia, aprenden a tomar decisiones y elevan su posición social. Los cambios positivos en las funciones de género necesitan y merecen apoyo en el marco de una asistencia para la recuperación que favorezca efectivamente su empoderamiento. La formación impartida a las mujeres no debería reforzar las funciones tradicionales — costura y cocina, entre otras — sino que debería recoger más bien las oportunidades ofrecidas en las nuevas condiciones del mercado laboral y aprovechar los cambios ocurridos. También debería darse apoyo a las mujeres que en tiempos de crisis trabajan en casa o en la economía informal, a menudo de manera «invisible». La presencia de las mujeres es necesaria en las negociaciones de paz, en la planificación y la puesta en práctica de la reconstrucción y otros procesos de la recuperación, en las estructuras de toma de decisiones y en los gobiernos de transición. Dicha presencia ayuda a desarrollar una economía, un mercado de trabajo y un entorno social y jurídico que promueven y aprovechan las capacidades de las mujeres. La recuperación a largo plazo debería apoyarse en esos cambios y evitar el retorno a las condiciones previas a la crisis o a patrones sociales aún peores, a fin de permitir el avance tanto de las mujeres como de los hombres y de reducir la vulnerabilidad de unas y otros ante las crisis.

98. Hay que contrarrestar los efectos negativos que se derivan de las nuevas funciones asumidas por las mujeres en la economía y la sociedad. Por ejemplo, el predominio de las mujeres en oficios agrícolas que antes desempeñaban los hombres ha sido resentido por éstos tras el fin de las situaciones de guerra y su regreso a los hogares, sentimiento que ha redundado en un aumento de la violencia doméstica y de los casos de divorcio. También ocurre que, al terminar los conflictos y ser desmovilizados los combatientes, éstos regresan a sus hogares y exigen la recuperación de sus trabajos anteriores, lo que significa que las mujeres pueden ser despojadas de las responsabilidades laborales que habían adquirido durante la ausencia de sus cónyuges o mayores.

¹³ Oficina Central de Estadística de Palestina (http://pcbs.gov.ps/site/lang__en/881/default.aspx#Labour).

99. *Discapacidades.* Una de las principales dificultades con que tropieza la reintegración plena en las situaciones posconflicto es, en particular, la readaptación laboral de las personas que han sido heridas y que tienen discapacidades parciales. La OIT ha llevado a cabo proyectos en este ámbito, centrados especialmente en los excombatientes discapacitados de varios países y territorios, como Afganistán, Angola, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Etiopía, Mozambique, Namibia, el territorio palestino ocupado y Zimbabwe. Los proyectos en estos países y territorios han ayudado a los gobiernos, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales locales y organizaciones de personas con discapacidad a poner en pie actividades de capacitación, sobre todo en los centros de formación profesional tradicionales, pero también en centros especiales de readaptación laboral. En algunos casos, los programas se combinan con el asesoramiento y la rehabilitación, que revisten especial importancia para las personas con discapacidades graves o que sufren de traumas psicológicos profundos. Cada vez que es posible, los proyectos aprovechan las oportunidades que surgen en las obras de reconstrucción de infraestructura para proveer puestos de trabajo adaptados a las personas con discapacidad, y promueven la introducción de mejoras que faciliten el acceso a los sitios de obras y locales para estas personas, proporcionándoles asimismo la mayor ayuda posible a fin de que puedan aprovechar las oportunidades ofrecidas en el mercado laboral para desarrollar sus capacidades de autonomía, autoestima y generación de ingresos. En algunos casos, la OIT ha respaldado el desarrollo, fabricación y suministro de dispositivos protésicos para que la gente que los necesita pueda volver al trabajo y siga una reconversión profesional que les permita sacar el máximo provecho de estos dispositivos. Esto incluye también la colaboración con los empleadores, a fin de garantizar que estos trabajadores no sean objeto de discriminación, ya sea en el proceso de contratación o en sus condiciones de trabajo ¹⁴.

100. Además, las personas que ya tenían vulnerabilidades antes de la crisis, como las que viven con el VIH y el sida, las personas con discapacidad y las personas con enfermedades crónicas resultan gravemente afectadas al desatarse las crisis, ya que sus necesidades especiales de atención médica son desatendidas y su vulnerabilidad aumenta. En muchos casos, sus familias y comunidades se ven confrontadas a la inseguridad alimentaria y no pueden satisfacer las necesidades más elementales de los hogares.

101. Las principales normas de la OIT sobre los trabajadores con discapacidad son el Convenio (núm. 159) y la Recomendación (núm. 168) sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), de 1983, que se complementan con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

102. *Minorías y pueblos indígenas y tribales.* Es importante proteger a todos los sectores de la población nacional mediante la aplicación de las medidas destinadas a prevenir y superar las crisis. Sin embargo, las poblaciones minoritarias y los pueblos indígenas y tribales son a menudo excluidos de la planificación y la preparación para las situaciones de crisis, y con frecuencia sufren las peores consecuencias en caso de crisis provocadas por conflictos y desastres.

103. La discriminación y la exclusión resultante pueden ser algunas de las principales causas de la agitación social que conduce a los conflictos internos; de ahí que los programas más amplios destinados a superar estas situaciones sean importantes tanto para la prevención como para la reintegración. Este enfoque es inherente a los programas de la OIT sobre la eliminación de la discriminación, que se aplican en particular entre las

¹⁴ En lo que atañe a las discapacidades, véanse OIT: *Economía informal y trabajo decente: Guía de recursos sobre políticas*, capítulo 6, parte 3: «Discapacidad: enfoques inclusivos para el trabajo productivo», Ginebra, 2013; y OIT: *Empoderamiento de las personas con discapacidad para el desarrollo rural*, 2011.

poblaciones rurales y agrícolas y en zonas aisladas que a menudo no están totalmente integradas en las redes educativas y de formación nacionales y en el ámbito de supervisión de las normas laborales. A este respecto, también son pertinentes los programas especiales de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, que se aplican en colaboración con muchas otras entidades del sistema de las Naciones Unidas.

104. Los pueblos indígenas y tribales pueden verse envueltos en conflictos más localizados a raíz de las incursiones de grupos no indígenas en sus territorios tradicionales, como los enfrentamientos armados provocados por los traficantes de droga o las fuerzas guerrilleras, o pueden ser afectados por los proyectos de desarrollo. Un ejemplo, entre muchos otros, se cita en una observación contenida en el informe de 2013 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, sobre la aplicación por Colombia del Convenio núm. 169, observación en que la Comisión da cuenta de una medida adoptada por el Gobierno colombiano para responder a una situación de este tipo:

La Comisión toma nota de que se definió un mecanismo especial de protección de los derechos territoriales de los grupos étnicos vulnerados a causa de la violencia y/o de los impactos negativos por la construcción y/u operación de mega proyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria. Además, dando seguimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el auto núm. 004, de enero de 2009, el Ministerio del Interior también diseñó una ruta metodológica para formular un plan de salvaguardia étnica.

105. En un informe reciente, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe ¹⁵ señaló lo siguiente:

Los conflictos locales relacionados con el control y uso del territorio y los recursos naturales se están convirtiendo en un fenómeno común en todas las regiones del mundo y también en los países de América Latina. La emergencia de conflictos bien puede ser una manifestación o síntoma de la falta de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, así como de las brechas que persisten en su aplicación. [...] todavía existen muchos obstáculos para el pleno disfrute de los derechos de los pueblos indígenas, en particular limitaciones al ejercicio de los derechos a las tierras tradicionales y recursos; graves actos de violencia y el desplazamiento forzoso, derivados de proyectos económicos a gran escala; así como la supresión de las organizaciones indígenas y las formas tradicionales de gobierno.

En los últimos años, el aumento de los conflictos relacionados con el control y uso del territorio y los recursos naturales ha sido habitual en los países de América Latina. La expansión de las actividades primario-exportadoras en la región ha implicado graves impactos ambientales, reclasificación espacial y afectación de derechos, intereses, territorios y recursos de pueblos indígenas. Las disputas relacionadas con el control de los territorios y los recursos naturales se prestan fácilmente al conflicto violento, aunque éstos pueden verse agravados en contextos de exclusión política, discriminación social y marginalización económica.

106. La desigualdad y la discriminación con respecto al acceso al agua y el saneamiento son factores potencialmente desestabilizadores, ya que el derecho humano a estos recursos y servicios entra a menudo en conflicto con el *statu quo* jurídico y político. Lo mismo ocurre con los beneficios potenciales de estos derechos, tales como el derecho al trabajo o a la educación, entre otros. Si este es el caso, el *statu quo* estaría en contradicción con las obligaciones del Estado y vulneraría estos derechos humanos. La OIT ofrece ayuda para encontrar soluciones, a menudo en el contexto de la aplicación del Convenio núm. 169, con el fin de aumentar las consultas, asegurar la participación de los pueblos indígenas y tribales en las negociaciones de paz, impartir formación a los líderes indígenas y al personal de las administraciones nacionales sobre la forma de

¹⁵ CEPAL: *Los Pueblos Indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Síntesis, 2014, páginas 56-57.

trabajar juntos, y llevar adelante actividades tales como el registro de tierras para eliminar las fuentes de conflictos futuros.

107. Un ejemplo se refiere a Guatemala. En 1996, las Naciones Unidas estuvo de acuerdo en intermediar en las negociaciones de paz entre las partes en conflicto en este país, con la condición de que cualquier acuerdo de paz definitivo estuviera en conformidad con las normas internacionalmente reconocidas en materia de derechos humanos. Una de las primeras prioridades del proceso de paz fue llegar a un acuerdo sobre la identidad y derechos de los pueblos indígenas de Guatemala. El Convenio núm. 169 de la OIT se convirtió en una herramienta jurídica fundamental en las negociaciones, debido en particular a que en el mismo se dispone que los pueblos indígenas y tribales deben ser consultados y poder participar en la formulación de las políticas y programas que afectan a sus vidas y la organización de sus comunidades.

108. *Niños*. La información disponible indica que un número ingente de niños sufren las consecuencias de las crisis. Un total de 1 000 millones de niños viven en zonas afectadas por conflictos, y 7 millones de niños son refugiados. Se estima que en todo el mundo hay entre 11,2 y 13,7 millones de niños desplazados en sus propios países. En 2013, había 28,5 millones de niños afectados por conflictos que no podían asistir a la escuela primaria ¹⁶.

109. Las crisis ofrecen un entorno propicio y un terreno fértil para el trabajo infantil, especialmente en sus peores formas, debido a la pérdida de medios de vida, la falta de acceso a la educación, el desplazamiento, la vulnerabilidad de los niños separados de sus familias y otras causas. Estas circunstancias también pueden dar lugar a la aparición de nuevas formas de trabajo infantil (niños utilizados como soldados, u ocupados en el contrabando a través de túneles o como recolectores en basurales, por ejemplo), agravar los riesgos a que los niños ya están expuestos en los lugares de trabajo (por ejemplo, cuando el trabajo agrícola se vuelve más peligroso por las minas sin explotar que están diseminadas en los campos) y aumentar la incidencia global del trabajo infantil. En algunas situaciones, las mismas intervenciones de ayuda humanitaria pueden inducir el trabajo infantil, especialmente si se permite que jóvenes menores de la edad legal para trabajar sean empleados en tareas de reconstrucción peligrosas. Esto puede suceder, en particular, cuando la necesidad urgente de mano de obra lleva a ignorar las normas nacionales e internacionales de protección de los niños y los trabajadores jóvenes, tentación ante la que no hay que ceder, incluso cuando haya una suspensión provisoria del derecho laboral ¹⁷.

110. Un componente importante del trabajo de la OIT a favor de los niños es la ayuda que presta a aquellos que han sido afectados por conflictos. En los conflictos en curso en al menos 17 países de diferentes regiones del mundo hay decenas de miles de niñas y niños utilizados por las fuerzas armadas o grupos insurgentes, ya sea como combatientes o cumpliendo funciones de apoyo que a menudo son simplemente trabajo forzoso y los exponen a abusos sexuales y de otra índole. Los conflictos armados constituyen uno de los principales obstáculos a la realización del objetivo de eliminar las peores formas de trabajo infantil para 2016. El uso de niños en los conflictos armados es una de las peores formas de trabajo infantil y una violación de los derechos humanos, y puede ser también

¹⁶ Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea: *ECHO Factsheet: Children in conflict*, 2014 (http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/children_conflict_en.pdf).

¹⁷ Véanse en particular: *The worst forms of child labour in conflict and post conflict settings: results from a research project* (http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_24338/lang--en/index.htm); y *Responding to the worst forms of child labour in emergencies* (http://cpwg.net/wp-content/uploads/sites/2/2014/12/Review_Responding_to_WFCL_in_Emergencies_final.pdf).

un crimen de guerra. El Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), designa el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados como una de las peores formas de trabajo infantil. El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados prohíbe toda forma de reclutamiento — voluntario u obligatorio — de niños menores de 18 años por las fuerzas armadas y grupos armados. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional dispone que reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales, o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades, es un crimen de guerra que da lugar al procesamiento individual de quienes lo cometan. En el último decenio, se han intensificado los esfuerzos desplegados por diversas organizaciones internacionales y muchas otras entidades para poner fin al reclutamiento de niños y para liberar a los niños de las fuerzas armadas y grupos armados que los retienen. Erradicar esta violación de los derechos fundamentales ha sido una preocupación y una obligación asumida por la OIT desde la entrada en vigor del Convenio núm. 182, en el año 2000.

111. Tras su liberación y retorno a sus familias y comunidades, los ex niños soldados se enfrentan a numerosas dificultades de naturaleza material, social, psicosocial, educativa y económica. Los programas establecidos para apoyar la reintegración de los niños a la vida civil e impedir su reclutamiento han tenido éxito por lo que se refiere a la aceptación del retorno de los niños a la comunidad, al suministro de servicios sanitarios y psicosociales y al apoyo a la educación; sin embargo, están tropezando con muchas dificultades en lo que atañe al suministro de formación profesional y oportunidades duraderas de empleo para los niños mayores. La posible ineficacia de los programas para atender plenamente las necesidades de los jóvenes puede limitar su alcance y reforzar el círculo vicioso de la pobreza y la exclusión social, y expone a los jóvenes a la explotación, la criminalidad, la violencia y un nuevo reclutamiento por fuerzas combatientes. Este fallo económico en los resultados de los esfuerzos de prevención y reinserción obedece, entre otras causas, a la falta de atención y financiación adecuadas, así como a la falta de conocimientos especializados sobre el diseño y la puesta en práctica de intervenciones eficaces.

112. El enfoque aplicado por el IPEC para prevenir el reclutamiento de niños en situación de riesgo y lograr la reintegración sostenible de los que han estado asociados con fuerzas armadas y grupos armados consiste en centrarse en proporcionar oportunidades de trabajo sostenibles a los niños en edad legal para trabajar. Con ello se pretende optimizar el valor añadido por la OIT en los ámbitos del desarrollo de competencias laborales y del apoyo al empleo. De esta manera, la OIT complementa las intervenciones de los organismos que participan en la liberación de los niños y se ocupan de otros aspectos de su reintegración. La OIT ha puesto en marcha en Burundi, Colombia, Congo, República Democrática del Congo, Filipinas, Rwanda, Somalia y Sri Lanka proyectos cuyo objeto es apoyar la reintegración económica de los niños liberados de las fuerzas armadas y grupos armados, y evitar el reclutamiento de niños en situación de riesgo. A través de estos proyectos, la OIT ha desarrollado y ensayado en el terreno un enfoque adecuado para la reintegración económica de los niños, el cual se ha difundido en dos documentos, a saber, un marco estratégico y una guía de aplicación¹⁸.

¹⁸ OIT-IPEC: *Prevention of child recruitment and reintegration of children associated with armed forces and groups. Strategic framework for addressing the economic gap*, Ginebra, 2007; y CIF-OIT e IPEC: *Children formerly associated with armed forces and armed groups. «How-to» guide on economic reintegration*, Turín, 2010.

113. La fase de recuperación y reconstrucción puede proporcionar una oportunidad única para desarrollar y fortalecer sistemas nacionales encargados de prevenir y contrarrestar el trabajo infantil. La estrategia de la OIT consiste en fortalecer la respuesta humanitaria al trabajo infantil en situaciones de emergencia. El Grupo de Trabajo de Protección de Menores es el foro mundial para la coordinación y colaboración en materia de protección de la infancia en situaciones de urgencia humanitaria. En este Grupo de Trabajo participan organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas, universitarios y otros actores, con el objetivo común de garantizar respuestas de protección infantil más previsibles, responsables y eficaces para las situaciones de emergencia. Desde su incorporación al Grupo de Trabajo, la OIT ha podido introducir en las operaciones de éste la lucha contra el trabajo infantil.

114. *Trabajo forzoso y trabajo obligatorio.* Las situaciones de crisis y, en particular, los conflictos armados o la represión de las minorías y los pueblos indígenas y tribales, a menudo redundan en la imposición de trabajo forzoso u obligatorio. Ya se ha hecho mención del posible aumento de la trata de niños en estas situaciones y de la necesidad de prevenirla, pero los adultos también son vulnerables. La atención que la OIT viene prestando desde hace mucho tiempo a Myanmar en el contexto de la supervisión de la aplicación del Convenio núm. 29 se ha focalizado, entre otras cosas, en el reclutamiento de la población civil para la prestación forzosa de servicios sexuales y de porteo y la obligación de participar en otras actividades «de apoyo» a las fuerzas armadas. En la ex Yugoslavia, si bien el trabajo forzoso fue utilizado entre 1993 y 1996 por todas las partes en conflicto, se empleó de forma más sistemática en las zonas bajo control serbio en el norte de Bosnia, donde las minorías no serbias estaban sujetas a una «obligación de trabajar». Grupos de trabajadores fueron así obligados a prestar servicio en las líneas de frente, y otros fueron destinados a fábricas y minas. Por otra parte, en una observación adoptada en 2013, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se refirió a las alegaciones formuladas por los sindicatos y a las conclusiones a que había llegado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en cuanto a la esclavitud sexual y el trabajo forzoso impuestos a los trabajadores en el contexto del conflicto armado en un país africano, donde presuntamente se utilizaba trabajo forzoso en la extracción de recursos naturales mineros. Al respecto, la Comisión de Expertos declaró que, si bien tenía conciencia de «la complejidad de la situación y de los esfuerzos realizados por el Gobierno para restablecer la paz y la seguridad», debía recordar que «la incapacidad para hacer respetar el Estado de derecho, el clima de impunidad imperante y las dificultades que tienen las víctimas para acceder a la justicia contribuyen a que se sigan perpetrando estas graves violaciones del Convenio». De la misma manera, se han observado muchas situaciones similares en el curso de la labor de supervisión de la OIT y otros organismos de las Naciones Unidas.

115. *Los trabajadores migratorios* y sus familiares suelen ser pasados por alto en las situaciones de crisis. En los últimos años han surgido (y se han abordado en el trabajo de supervisión de la OIT) numerosas situaciones de este tipo, en que tanto trabajadores documentados como — más a menudo — trabajadores indocumentados han sido informados con escasa anticipación de que iban a ser expulsados, a menudo sin poder cobrar los salarios pendientes ni percibir las prestaciones de la seguridad social que habían obtenido, y a veces sin siquiera poder llevar consigo sus enseres y herramientas profesionales. Es cierto que los Estados tienen el derecho de decidir si los migrantes pueden entrar o no en su territorio, pero una vez que están allí los inmigrantes tienen derecho a permanecer y vivir sin discriminación con respecto a los nacionales. La revocación de los derechos de los migrantes a vivir y trabajar en los países de acogida

está sujeta a condiciones, y los derechos mismos están amparados por el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), así como por la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

116. *Los refugiados, las personas desplazadas internamente (PDI) y los repatriados son elementos importantes de las situaciones de crisis.* Las personas pueden tener que abandonar sus hogares para trasladarse ya sea a los Estados vecinos como refugiados, o a otras partes del país como desplazados internos, en condiciones que no facilitan la búsqueda de trabajo o la continuación de las ocupaciones que tenían antes. En algunos casos, pasan largos períodos en campamentos o tratando de sobrevivir en zonas donde las oportunidades de trabajo son escasas. Además, pueden tener que competir por la obtención de los puestos de trabajo y las ocupaciones que se ofrecen en sus propias zonas de asentamiento. Estas situaciones pueden darse tanto en situaciones de conflicto como de desastre.

117. Cuando un gran número de refugiados o desplazados internos llega a una zona, es necesario prestar ayuda a las poblaciones locales. Repentinamente, éstas pueden confrontarse a una competencia mucho mayor por los puestos de trabajo existentes, y a la disminución de los recursos disponibles para el desarrollo económico. Por lo tanto, es importante ayudar a las comunidades de acogida a potenciar su resiliencia, en particular promoviendo el aumento de las oportunidades de empleo y de formación para ellas, así como para las poblaciones desplazadas.

118. Cuando una crisis llega a su fin, es importante que los refugiados y los desplazados internos tengan la oportunidad de regresar voluntariamente a sus hogares o a otras zonas en sus regiones o países de origen.

119. Tras el retorno, la aplicación de las medidas de recuperación de la crisis es particularmente importante para evitar que los ex refugiados y desplazados no caigan en una situación prolongada de pobreza y desempleo. Con tal fin, debería prestarse particular atención a la creación de empleo y la reintegración social y económica de estas personas. Probablemente, habrá que velar por que se brinden oportunidades de formación que les ayuden ya sea a recuperar las competencias laborales que pudieran haber olvidado — especialmente cuando el desplazamiento y el desempleo conexo han sido de larga duración — o a adquirir nuevas competencias laborales tan pronto como el entorno económico posterior a la crisis sea favorable. De su experiencia en la facilitación del regreso de las poblaciones desplazadas y refugiadas, en la que colaboró con otras organizaciones, la OIT ha concluido que la creación de soluciones económicas sostenibles, como la readaptación profesional y la creación de empleo, no siempre ha sido suficientemente promovida en las situaciones de retorno.

G. Prevención, mitigación y preparación

120. Uno de los lineamientos básicos del enfoque de la OIT para la gestión de las crisis se basa en los conceptos de prevención, mitigación y preparación¹⁹ (véase también el recuadro 1).

121. *La prevención* se refiere a las medidas necesarias para eliminar, reducir, mitigar y transferir el impacto negativo de un desastre a fin de evitar que se convierta en una gran

¹⁹ Véase la terminología de la UNISDR sobre la reducción de desastres en la dirección http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf.

crisis. Una de las medidas preventivas más importantes es la alerta temprana, es decir, el proceso continuo de recopilación y análisis de información que ayudará a cada país, incluidas las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros actores del mundo del trabajo, a identificar las crisis reales o potenciales y a determinar de antemano cuáles serán el tipo apropiado de respuesta y el momento adecuado para aplicarla.

122. *La mitigación* es la disminución o limitación de los impactos adversos de los peligros y los desastres conexos. Como consecuencia de las medidas de mitigación, los daños y pérdidas causados por un desastre se reducen o minimizan, y también se consigue una reducción significativa de la tensión social y el sufrimiento de la población. Entre las medidas de mitigación se incluyen técnicas de ingeniería y construcción de edificaciones resistente a las amenazas del entorno, así como la mejora de las políticas ambientales y de la sensibilización pública.

123. *La preparación* comprende la planificación de las contingencias y de la gestión de los riesgos, con inclusión de una cobertura de seguro adecuada y respuestas de emergencia, y la evaluación de las amenazas contra las capacidades humanas, físicas, económicas y sociales que provocan vulnerabilidad a nivel nacional y local. La preparación abarca la capacidad de las instituciones, las comunidades, las organizaciones locales, los recursos y los conocimientos para facilitar el proceso de recuperación.

124. *La gestión de riesgos* es el concepto general que abarca las ideas estrechamente relacionadas de prevención, mitigación y preparación. Comprende, en particular, recursos asignados a las políticas adecuadas, sistemas de alerta, infraestructuras sostenibles, activos productivos y servicios que permitan proteger a un país de las crisis, o reducir su impacto, con el fin de mitigar los daños y pérdidas y, a largo plazo, reducir la vulnerabilidad y la exposición a riesgos. La recuperación será más eficiente si se lleva a cabo con arreglo a las medidas de mitigación y los planes de intervención establecidos antes de los desastres. Esto supone la creación de sistemas nacionales capaces de anticipar las crisis, reaccionar rápidamente y llegar a la comunidad para suministrar de manera eficiente los recursos para hacer frente a las necesidades derivadas de las crisis.

125. Una *resiliencia* reforzada puede ser descrita como la capacidad de los hogares, comunidades y sistemas para anticipar, resistir, adaptarse y recuperarse de las secuelas de los choques, tensiones y amenazas (como los desastres naturales, las epidemias, la inestabilidad social y económica o los conflictos), según medios que apoyen el desarrollo económico y social y reduzcan la vulnerabilidad. La resiliencia es particularmente importante como objetivo prioritario de la programación de las iniciativas humanitarias y de desarrollo en contextos de choques recurrentes, complejos y dinámicos. La resiliencia se construye antes, durante y después de las crisis y se centra más bien en la capacidad de superar las crisis, que en prevenirlas.

126. Estas capacidades deben ser desarrolladas en la mayor medida posible a nivel nacional, de modo que los Estados no se limiten a depender de la ayuda externa para hacer frente a las crisis. Potenciar la resiliencia supone llevar a cabo una planificación a largo plazo, adoptar una cultura de intercambio, aprendizaje y experimentación, aplicar un enfoque más integrado a la gestión de riesgos y prestar atención a los componentes más débiles de todo el sistema de respuesta. Para poder adoptar un enfoque de resiliencia en el mundo del trabajo se necesita la participación de todos los actores de los sectores público y privado, en particular, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los gobiernos, las comunidades, las empresas, las cooperativas y otros agentes del desarrollo económico local. El establecimiento de una cobertura adecuada y amplia de los dispositivos de protección de los trabajadores y de protección social, la creación de puestos de trabajo y fuentes de ingreso de calidad, y el respeto de los derechos

fundamentales en el trabajo son esenciales para desarrollar la resiliencia socioeconómica de cara a múltiples peligros, que sólo puede asegurarse con una mejor preparación y una mayor capacidad para resistir y recuperarse.

H. Cooperación Internacional

127. Si bien los Estados tienen una gran responsabilidad en cuanto a la preparación para hacer frente a las crisis, especialmente en los casos en que su desencadenamiento es previsible, el papel de la asistencia internacional tanto en la preparación como en la respuesta es decisivo en la mayoría de los casos. Esta fue la razón fundamental de la adopción de la Recomendación núm. 71, en 1944, y es aún más necesaria en el clima diferente de hoy.

128. Por tanto, es importante lograr que los Miembros adopten medidas apropiadas para ayudarse entre sí. Aunque esto puede hacerse a través de acuerdos bilaterales, los acuerdos multilaterales son cada vez más importantes habida cuenta de la frecuencia de los desastres y de la magnitud de las necesidades de intervención. Por lo tanto, los usuarios pueden canalizar su ayuda mediante las plataformas y mecanismos de respuesta coordinada que ha adoptado el sistema de las Naciones Unidas y brindar su apoyo a estos mecanismos.

129. Hay que hacer hincapié en el papel que cumple la coordinación entre los Miembros y con las organizaciones internacionales competentes, con el fin de reducir el traslapo de los programas de ayuda, que a veces pueden centrarse más bien en las prioridades de los países donantes que en las necesidades de los países que requieren asistencia. Es importante que en la cooperación y la coordinación se incluya el intercambio sistemático de conocimientos, tecnología e información sobre todas las medidas adoptadas para prevenir y responder a los conflictos y desastres y para aumentar la resiliencia, de manera tal que el conocimiento de las buenas prácticas sirva para fundamentar y mejorar la preparación ante las crisis y las medidas de respuesta.

130. También es importante que en la futura recomendación revisada se reitere y destaque la creciente comprensión de la necesidad de lograr una estrecha coordinación entre la asistencia humanitaria y las medidas de desarrollo, inclusive a través de la generación de empleo decente como factor de estabilidad y de recuperación económica. Ya se ha indicado más arriba que la urgencia de la respuesta humanitaria puede redundar en que ésta se concentre en proponer soluciones inmediatas o a corto plazo, y pase por alto la necesidad y la oportunidad de tener en cuenta otras prioridades, como el respeto de los derechos humanos o la inclusión de la creación de empleo de calidad entre las respuestas a las crisis.

Capítulo 6

Observaciones finales: La revisión de la Recomendación núm. 71 ¹

131. Al tomar una decisión sobre la revisión de la Recomendación núm. 71, el Consejo de Administración concluyó que, si bien los objetivos básicos de este instrumento seguían siendo válidos, se debería modificar su centro de atención, que debería pasar de las secuelas de los conflictos interestatales a la adopción de medidas para hacer frente a los problemas que surgen en el contexto de la recuperación de desastres y conflictos. Según previsiones de las Naciones Unidas y otras entidades, estas formas de crisis y sus consecuencias captarán probablemente una proporción sustancial de los esfuerzos nacionales e internacionales de desarrollo en los próximos años. Mientras que se debería seguir dando énfasis a la generación de empleo y el restablecimiento de una economía nacional eficiente, se debería tener en cuenta que los tipos de crisis que predominan actualmente tienen causas diferentes y requieren diferentes soluciones, orientadas a la creación de seguridad económica y trabajo decente, y recordar la advertencia contenida en la Constitución de la OIT de que «la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social».

132. Además, es preciso recordar que en el momento de la adopción de la Recomendación núm. 71 sólo funcionaba una organización intergubernamental de lo que pronto se convertiría en el sistema de las Naciones Unidas, y que por entonces hubiera sido difícilmente imaginable el amplio alcance de las medidas adoptadas por las diferentes partes del actual sistema internacional, o de las distintas modalidades de interacción y sinergia que hoy existen entre ellas. Por tanto, es necesario que las medidas que han de adoptarse se coloquen en el contexto de los esfuerzos de respuesta a las crisis que hoy se despliegan de manera conjunta y solidaria en el sistema internacional. En ocasiones, esto exigirá que se tomen en consideración posibles medidas que no estén comprendidas en el ámbito habitual de la OIT, pero que no obstante tendrán que coordinarse con sus actividades.

133. También existen ciertos principios, incluyendo el enfoque centrado en los derechos humanos y el trabajo decente, que ahora forman la base de todo el trabajo de la OIT, incluyendo las respuestas a las crisis. Estos principios se han incluido en las normas, en las Declaraciones de 1998 y 2008, y en el programa de trabajo de la Organización, y sus orientaciones deberían reflejarse en el instrumento revisado.

134. La Recomendación núm. 71 se adoptó en 1944, cuando el fin del conflicto mundial era una perspectiva realista y cuando aún era posible planificar la conversión futura de la industria, que pasaría de una producción de guerra a una producción destinada a la paz, y

¹ El texto de la Recomendación núm. 71, que no se ha incluido en el presente informe debido a limitaciones de espacio, puede consultarse en el sitio web de la OIT (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312409:NO).

cuando también era posible planificar la desmovilización de un gran número de las personas enroladas en las fuerzas armadas. Como se indica en el preámbulo de la Recomendación núm. 71, su propósito era:

... ayudar a los interesados a que encuentren sin demora los empleos más adecuados, principalmente a fin de facilitar la reintegración al trabajo de los miembros de las fuerzas armadas que hayan sido desmovilizados, de los trabajadores de las industrias de guerra que hayan sido despedidos y de todas las personas cuyo trabajo habitual haya sido interrumpido a consecuencia de la guerra, de la acción del enemigo o de la resistencia al enemigo o a las autoridades dominadas por el enemigo.

135. Pese a que muchos de los enfoques y conceptos básicos de la Recomendación núm. 71 siguen siendo válidos, el instrumento revisado que se propone adoptar abordará necesariamente los conflictos y los desastres resultantes de problemas distintos de los conflictos armados entre Estados.

136. Por consiguiente, el primer cambio propuesto es la supresión o la modificación de las disposiciones de la Recomendación núm. 71 que se refieren exclusivamente a la transición a partir de un conflicto global entre Estados, y en varios casos su sustitución por referencias a distintos tipos de crisis resultantes ya sea de conflictos internos o de desastres naturales o de origen humano. Sin embargo, la posibilidad de que este tipo de crisis se deriven de enfrentamientos bélicos entre Estados no debería excluirse del instrumento revisado.

137. Hay también otras cuestiones, ya descritas en el capítulo anterior, que se deberían tomar en consideración aunque no se derivan directamente de la Recomendación núm. 71. Estas cuestiones son necesarias para tener en cuenta las nuevas condiciones y la estructura del sistema internacional, las diferentes fuentes de las situaciones actuales y sus efectos en comparación con las circunstancias tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, y la adopción de diversas normas por las Naciones Unidas y la OIT desde la adopción de la Recomendación núm. 71 y la creación de las Naciones Unidas. Asimismo, resultan de la mayor experiencia adquirida en cuanto a los efectos de las crisis, y de una serie de programas y prácticas internacionales que se han desarrollado a medida que se ha ido transformando la naturaleza de las crisis. En la actualidad se dispone de marcos internacionales de políticas y de programas de acción coordinados, y es probable que unos y otros se vuelvan a ajustar aún más después de la adopción de la agenda de desarrollo posterior a 2015.

138. El respeto de los derechos humanos es también un aspecto esencial del enfoque que se debería adoptar. Cuando se adoptó la Recomendación núm. 71, la OIT aún no se había definido a sí misma como organización de derechos humanos, y la adopción de los instrumentos fundamentales sobre derechos humanos por parte de la OIT y las Naciones Unidas aún no había comenzado (con excepción del Convenio núm. 29, de 1930).

139. La reorientación de la OIT en función de una perspectiva de derechos humanos, así como la inclusión de éstos en su labor normativa, debería considerarse con mucho más cuidado, ya que los conceptos adoptados han venido evolucionando. Por ejemplo, la parte VIII de la Recomendación núm. 71 («Empleo de trabajadores menores») prevé que los jóvenes reanuden la vida que tenían antes de la guerra, y en particular que continúen la educación o la formación profesional que hubieran interrumpido como consecuencia de la guerra. Estos problemas conservan toda su pertinencia, pero deberían añadirse cuestiones relativas al trabajo infantil, como la trata de niños, con un enfoque específico en la integración forzada de niños en las fuerzas combatientes en las guerras civiles, considerada como una de las peores formas de trabajo infantil con arreglo al Convenio núm. 182, así como al trabajo infantil que pueda surgir como estrategia de supervivencia

para los niños y sus familias en situaciones de emergencia, o debido a un colapso de la aplicación de la ley.

140. Análogamente, la parte IX de la Recomendación núm. 71 («Empleo de mujeres») aborda principalmente el trato justo de las mujeres que se han visto obligadas a asumir funciones tradicionalmente masculinas en la economía debido a la ausencia de un gran número de hombres. En el instrumento no se mencionaron preocupaciones más modernas sobre la igualdad de género que serían tratadas exhaustivamente años más tarde, en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y en diversos instrumentos de las Naciones Unidas (aunque se debe reconocer que la Recomendación núm. 71 allanó el camino hacia la adopción del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)).

141. Además, la Recomendación núm. 71 no se refirió a los conceptos más amplios de la equidad, que merecen atención especial en las situaciones de posconflicto, en particular, en relación con las divisiones étnicas y religiosas y la forma de abordarlas tanto en la prevención como en la reintegración. Por tanto, debería hacerse referencia a la restauración de condiciones de estabilidad y desarrollo económico, y en particular a la creación de empleo y a otras actividades generadoras de ingresos, prestando especial atención a las minorías étnicas, los pueblos indígenas y tribales y otros grupos de población que sean particularmente vulnerables como consecuencia de situaciones de fragilidad o inestabilidad.

142. Dos de los temas sobre derechos humanos fundamentales contemplados en la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa están casi totalmente ausentes de la Recomendación núm. 71. El primero es la necesidad de promover la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, que inicialmente se trató de manera integral en el Convenio núm. 87 y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), los primeros instrumentos sobre derechos humanos adoptados por la OIT inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. Aun cuando la sección de la Recomendación núm. 71 titulada «Principios generales» contiene referencias a la cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, no menciona la necesidad de promover más activamente la creación y el funcionamiento de estas organizaciones, ni tampoco el diálogo social como expresión de la participación y su contribución a la reconciliación, la consolidación de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de las economías nacionales, que ahora se considera un concepto básico en la OIT. Estas funciones tienen que ser puestas de relieve por su efecto en la protección y la promoción de los derechos fundamentales, así como por su aporte a la buena gobernanza.

143. Por último, en la Recomendación núm. 71 no se menciona el trabajo forzoso u obligatorio. En la época en que se adoptó la Recomendación núm. 71 se consideraba que el Convenio núm. 29 era aplicable al trabajo forzoso impuesto por el Estado (ulteriormente, la OIT amplió la interpretación del ámbito de aplicación de este instrumento, incluyendo también el trabajo forzoso impuesto por entidades no estatales). Sin embargo, además de que este es un principio fundamental de los derechos humanos, es sabido que en las situaciones de conflicto interno se suelen practicar el reclutamiento e integración forzosos en fuerzas combatientes o de apoyo, en particular por grupos no gubernamentales, e incluso la esclavitud pura y simple. El trabajo forzoso puede surgir también en otras situaciones posteriores a los desastres, especialmente durante los períodos de ausencia de la aplicación de la ley y la administración del trabajo. El Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), se adoptó en la perspectiva de aplicarlo a las personas privadas de libertad como consecuencia de

conflictos y de medidas arbitrarias por parte de regímenes totalitarios, y también reviste interés con respecto a las situaciones que se prevén en el nuevo instrumento propuesto.

144. Asimismo, deben tenerse en cuenta los efectos de una economía globalizada, incluida la existencia de empresas multinacionales y su contribución potencial a la creación de más y mejores puestos de trabajo en los períodos de recuperación y al incremento de la resiliencia en los períodos de crisis.

145. Todas estas consideraciones ponen de manifiesto la necesidad de proceder a una revisión en profundidad de la Recomendación núm. 71, que se focalice en la generación de empleo como motor del enfoque adoptado por la OIT para la solución de las crisis.

Cuestionario

En su 320.^a reunión (marzo de 2014), el Consejo de Administración de la OIT decidió inscribir en el orden del día de la 105.^a reunión (junio de 2016) de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) un punto normativo (con arreglo al procedimiento de doble discusión) sobre el trabajo decente para la paz, la seguridad y la resiliencia frente a los desastres y sobre la revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71), con miras a la elaboración de una nueva recomendación.

La Recomendación núm. 71, adoptada cuando llegaba a su fin la Segunda Guerra Mundial, aportó una perspectiva visionaria que permitió identificar toda una serie de medidas en materia de empleo que los Estados Miembros debían adoptar para facilitar la transición de la guerra a la paz. Desde entonces, la naturaleza de los conflictos, su contexto y las respuestas de cara a la recuperación en las situaciones de posconflicto han evolucionado significativamente. Durante los últimos decenios, el sistema internacional, en el cual la OIT participa activamente, ha concebido nuevos medios para abordar la creciente frecuencia y diversidad de las crisis, comprendidas las que son desatadas por los desastres. Si bien la recuperación basada en el empleo sigue siendo para la OIT la piedra angular de la construcción de respuestas a las crisis, este enfoque se ha enriquecido y ampliado con otros aspectos del trabajo decente y del desarrollo institucional.

Habida cuenta de lo anterior, se concluyó que era necesario adoptar una norma internacional sobre este tema — concretamente, una recomendación — con el fin de dar cuenta de la mayor atención que las cuestiones sobre la recuperación suscitan en la confluencia de las iniciativas humanitarias, de desarrollo y de fomento de la paz, tanto a nivel nacional como internacional. Además, se consideró que en este nuevo instrumento se deberían revisar y actualizar las orientaciones contenidas en la Recomendación núm. 71, y centrar la acción de la OIT y de sus mandantes en la búsqueda de medios para hacer frente a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos o los desastres.

El cuestionario que se adjunta tiene por objeto recoger las opiniones de los Estados Miembros sobre el alcance y el contenido del proyecto de instrumento. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, se pide a los gobiernos que lleven a cabo consultas con las organizaciones más representativas de los empleadores y los trabajadores antes de completar sus respuestas, las cuales deberían reflejar los resultados de dichas consultas, y que indiquen cuáles han sido las organizaciones consultadas. La celebración de estas consultas es obligatoria para los Miembros que hayan ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

Dada la gran amplitud del tema, sería conveniente que para la preparación de las respuestas los gobiernos consulten también a todos los ministerios e instituciones que se ocupan de las cuestiones relativas a la recuperación de las crisis causadas por conflictos o desastres ¹, como los ministerios y otras autoridades en materia de asuntos sociales, salud, educación, justicia, cuestiones de género, juventud, medio ambiente, obras públicas, finanzas y planificación.

En la redacción del cuestionario se tuvo en cuenta la información recopilada por la OIT en el curso de sus actividades, en particular durante sus intervenciones en respuesta a situaciones de crisis, desastres y otros problemas conexos, y la experiencia adquirida por la Organización. También se consideraron sus acciones de colaboración con otras organizaciones internacionales que se ocupan de estas cuestiones. Además, se han incluido referencias a varios instrumentos de la OIT que tratan de algunos aspectos de estas situaciones.

En virtud del párrafo 3 del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia, la Oficina preparará un informe basándose en las respuestas al cuestionario recibidas de los mandantes, y pondrá de relieve las principales cuestiones que requerirán la atención de la Conferencia. Dicho informe se remitirá a los gobiernos lo antes posible, y se hará todo lo posible para asegurar que obre en poder de éstos por lo menos cuatro meses antes de la inauguración de la 105.^a reunión de la Conferencia (2016). Para que sean tomados en cuenta por la Oficina en su análisis de las respuestas, los cuestionarios cumplimentados deberán recibirse en la OIT a más tardar el 25 de septiembre de 2015. En conformidad con la práctica establecida, las organizaciones más representativas de los empleadores y los trabajadores podrán enviar sus respuestas directamente a la Oficina.

El informe y el cuestionario están disponibles en el sitio web de la OIT, en la URL siguiente: www.ilo.org/ilc/ILCSessions/105/reports/reports-to-the-conference/lang-es/index.htm. Se invita a los encargados de responder a los cuestionarios a que, cuando sea posible, los cumplimenten en formato electrónico y los remitan por vía electrónica a la siguiente dirección de correo electrónico: RevisionR71@ilo.org.

Forma del instrumento

1. *¿Debería la Conferencia Internacional del Trabajo adoptar una recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, que revise y reemplace la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71)?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

¹ Véase una descripción de los conflictos y los desastres en el informe sobre la legislación y la práctica, recuadro 1.

Preámbulo

2. *¿Deberían incluirse en el Preámbulo de la Recomendación referencias a:*

a) *el principio incluido en la Constitución de la OIT según el cual la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *la necesidad de ofrecer a todo trabajador un empleo pleno, productivo, libremente elegido y decente como medio para prevenir las crisis, hacer posible la recuperación y potenciar la resiliencia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *la necesidad de elaborar medidas de protección social y fortalecerlas como medio para prevenir las crisis, hacer posible la recuperación y potenciar la resiliencia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- d) *la necesidad de asegurar el respeto de las normas laborales, con inclusión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los demás derechos humanos y el imperio de la ley?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- e) *la importancia de formular respuestas adecuadas a las situaciones de crisis por medio del diálogo social, teniendo en cuenta el papel de las organizaciones de los empleadores y los trabajadores?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- f) *la importancia de volver a establecer un entorno propicio para las empresas sostenibles con el fin de estimular la recuperación económica y el desarrollo?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- g) *el valor de la cooperación y las alianzas entre las organizaciones internacionales, con el fin de emprender iniciativas conjuntas y coordinadas para prevenir las crisis, hacer posible la recuperación y potenciar la resiliencia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- h) diversos instrumentos de la OIT y de otras entidades internacionales que revisten interés para el empleo y el trabajo decente como medios para prevenir las crisis, promover la recuperación y potenciar la resiliencia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

3. *¿Deberían incluirse otras consideraciones en el Preámbulo?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

I. Finalidad y ámbito de aplicación

4. *¿Debería la nueva recomendación ampliar la finalidad y el ámbito de aplicación de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71), que se centra en la contribución del empleo a la transición de la guerra a la paz, a fin de proporcionar orientaciones más amplias sobre la contribución del empleo y el trabajo decente a la prevención, la recuperación y la resiliencia con respecto a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y desastres que desestabilizan las sociedades y las economías?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

5. *¿Debería indicarse en la recomendación que, para los efectos del instrumento, debería entenderse que el término «conflicto» incluye los conflictos armados internacionales y no internacionales, así como otras situaciones de violencia que desestabilizan las sociedades y las economías?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

6. *¿Debería indicarse en la recomendación que, para los efectos del instrumento, debería entenderse que el término «desastre» incluye las graves perturbaciones del funcionamiento de una comunidad o una sociedad que redundan en pérdidas o daños humanos, materiales, económicos o medioambientales resultantes de causas naturales o de la acción humana, incluyendo los fenómenos tecnológicos y biológicos?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

7. *¿Debería aplicarse la recomendación a todas las situaciones de crisis resultantes de los conflictos y los desastres que desestabilizan las sociedades y las economías, así como a todos los trabajadores y sectores de la economía que resultan afectados por este tipo de situaciones, y proponer medidas en los ámbitos del empleo y el trabajo decente que contribuyan a la prevención, la recuperación y la resiliencia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

II. Principios generales

8. *¿Debería indicarse en la recomendación que el empleo pleno, productivo, libremente elegido y decente es indispensable para promover la paz, prevenir las crisis, hacer posible la recuperación y potenciar la resiliencia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

9. *¿Debería indicarse en la recomendación que al adoptar medidas para prevenir las crisis, hacer posible la recuperación y potenciar la resiliencia los Miembros deberían tener en cuenta las normas internacionales del trabajo pertinentes y respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

10. *¿Debería indicarse en la recomendación que entre los objetivos de las respuestas a las situaciones posteriores a los conflictos y los desastres deberían incluirse, según proceda y teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad de ciertos grupos de la población:*

- a) *la estabilización de los medios de vida y de la generación de ingresos, y el suministro de protección social y de empleos de emergencia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *la promoción de la recuperación económica local para generar oportunidades de empleo y reinserción?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *la promoción de la creación de empleo sostenible, sistemas de protección social y trabajo decente?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

d) *la creación o el restablecimiento de las instituciones del mercado de trabajo y de diálogo social?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

11. *¿Debería indicarse en la recomendación que en el período inmediatamente posterior a un conflicto o un desastre deberían adoptarse medidas que incluyan:*

a) *una respuesta urgente para satisfacer las necesidades básicas de la población y brindarle la atención que haga falta, teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad de ciertos grupos de la población?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- b) *ayuda de emergencia, en la medida de lo posible prestada por las autoridades nacionales, apoyada por la comunidad internacional y con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- c) *una estrecha coordinación entre los esfuerzos de la asistencia humanitaria y la promoción del empleo y el trabajo decente?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- d) *una evaluación coordinada de las necesidades, que se lleve a cabo lo más rápidamente posible?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- e) *la garantía de que los trabajadores que participen en las actividades de rescate y rehabilitación tengan condiciones de trabajo decente, incluyendo el suministro de equipo de protección personal y de atención médica?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- f) *programas de respuesta a la crisis que eviten los efectos colaterales perjudiciales para las personas, las comunidades, el medio ambiente y la economía?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- g) *el restablecimiento de los órganos de gobierno, el retorno al empleo de los funcionarios públicos y el restablecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras organizaciones de la sociedad civil, cuando sea necesario?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

12. *¿Debería indicarse en la recomendación que los Miembros deberían adoptar estrategias coherentes y globales para prevenir las crisis, hacer posible la recuperación y potenciar la resiliencia, entre las que se incluyan:*

- a) *programas de inversión con alto coeficiente de empleo, otros programas activos del mercado de trabajo y servicios de empleo que impulsen la estabilización y la recuperación?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- b) *mecanismos de evaluación del impacto en el empleo de todos los programas nacionales de recuperación, con el fin de dar prioridad a los que favorezcan la rápida consecución de empleos plenos, productivos, libremente elegidos y decentes?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- c) *medidas de apoyo al empleo y de fomento de la protección social para las personas empleadas en la economía informal, que fomenten la transición a la economía formal de una manera congruente con la recomendación sobre este tema que, según se espera, será adoptada por la Conferencia en 2015?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- d) *el establecimiento a nivel nacional de un marco económico, social y jurídico que fomente de manera duradera y sostenible la paz y el desarrollo en un marco de respeto a los derechos laborales?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

e) *medidas especiales para combatir la discriminación, los prejuicios y el odio por motivos étnicos, religiosos o de otra índole, y para promover la reconciliación nacional?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

f) *medidas urgentes para la reinserción y reintegración social y económica de las personas que hayan tomado parte activa en las hostilidades?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

g) *la colaboración plena y activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como de otras organizaciones de la sociedad civil, según proceda, para la planificación y el seguimiento de las medidas de recuperación?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

h) *la creación de un entorno propicio en el que se potencie la capacidad de los gobiernos y de las organizaciones de los empleadores y los trabajadores para prevenir las crisis, prepararse para afrontarlas y reforzar su resiliencia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

III. Generación de empleo para la recuperación y la resiliencia

13. *¿Debería indicarse en la recomendación que los Miembros deberían promover las oportunidades de empleo y de generación de ingresos, a través de:*

a) *programas de inversión con alto coeficiente de empleo y otros programas públicos de empleo?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *el desarrollo económico local, prestando una atención prioritaria a los medios de vida tanto en las zonas rurales como urbanas?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *medidas de apoyo a las empresas para asegurar la continuidad de la actividad empresarial?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

d) *la creación o el restablecimiento de un entorno propicio para las empresas sostenibles, que incluya la promoción de las pequeñas y medianas empresas?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

e) *el impulso de cooperativas y de otras iniciativas de economía social?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

f) *el apoyo a los trabajadores, las empresas y otras unidades económicas de la economía informal, para fomentar su transición a la economía formal?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

g) *la acción de asociaciones público-privadas que impulsen el desarrollo de competencias laborales y planes de generación de empleo?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

h) *el establecimiento de vínculos más fuertes entre las empresas multinacionales y las empresas nacionales y la aplicación de prácticas responsables en el lugar de trabajo, con arreglo a la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

14. *¿Debería indicarse en la recomendación que, al impulsar la recuperación, los Miembros deberían desarrollar y aplicar políticas activas de mercado de trabajo que favorezcan a los grupos desfavorecidos y marginados y a otros sectores especialmente afectados por las crisis?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

15. *¿Debería indicarse en la recomendación que los Miembros deberían prestar especial atención a la adopción de medidas socioeconómicas de reintegración que ofrezcan oportunidades estables de empleo y de generación de ingresos a los jóvenes, incluso a través de:*

- a) *series integradas de programas de empleo y de mercado de trabajo que aborden las situaciones específicas de los jóvenes que se incorporan al mundo del trabajo?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- b) *componentes específicos sobre el empleo para jóvenes incluidos en las medidas de recuperación en caso de conflictos y de desastres, como los programas de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes, con inclusión de servicios de asesoramiento psicosocial y otras prestaciones tendientes a corregir los comportamientos antisociales y violentos?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

16. *¿Debería indicarse en la recomendación que, para potenciar la resiliencia, los Miembros deberían promover y aplicar una estrategia global de empleo que impulse el empleo pleno, productivo, libremente elegido y decente, 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?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

IV. Educación, formación y orientación profesional

17. *¿Debería indicarse en la recomendación que en sus respuestas a las situaciones de crisis los Miembros deberían:*

a) *asegurar que los servicios de educación no se interrumpan o que se restablezcan, y que los niños tengan acceso a una enseñanza gratuita y de calidad en todas las etapas de la crisis y la recuperación?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *asegurar que los niños y los jóvenes tengan acceso a programas de segunda oportunidad que respondan a sus principales necesidades derivadas de la interrupción de su educación o formación profesional?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- c) *adoptar medidas urgentes para asegurar el acceso y la disponibilidad a servicios de educación y formación profesional, sobre la base del principio de igualdad de oportunidades?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- d) *coordinar los servicios de formación y de readaptación profesionales en los ámbitos nacional, regional y local y conseguir la participación plena de todos los actores interesados, tanto públicos como privados?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- e) *proporcionar servicios públicos de orientación y de formación profesional que evalúen y atiendan las nuevas necesidades de calificación generadas por la recuperación y la reconstrucción?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- f) *ofrecer a los hombres y mujeres que no hayan tenido la posibilidad de educarse o formarse o cuya educación o formación se hayan interrumpido (incluidas la educación superior, la formación profesional y el aprendizaje) la oportunidad de emprender o reanudar y de completar su educación y formación?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

g) *ampliar y adaptar los programas de formación y de readaptación profesionales con el fin de que atiendan las necesidades de todas las personas cuyo empleo se haya interrumpido?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

h) *alentar el establecimiento de programas de aprendizaje en el contexto de la recuperación y la reconstrucción?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

i) *adaptar los planes de estudio y formación en la perspectiva de promover la convivencia y la construcción de la paz?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

j) *capacitar al personal docente y los instructores para impartir programas de formación que contribuyan a la recuperación y la reconstrucción?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- k) *prestar especial atención a la formación y el empoderamiento económico de las poblaciones afectadas en las zonas rurales y en la economía informal?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- l) *formular, en consulta con las organizaciones de los empleadores y los trabajadores, un programa nacional de formación y de readaptación profesionales, teniendo en cuenta la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

V. Protección social

18. *¿Debería indicarse en la recomendación que, al responder a las situaciones de crisis, los Miembros deberían tan pronto como fuera posible:*

- a) *asegurar ingresos básicos, incluso por medio de transferencias en efectivo, para los grupos desfavorecidos y marginados de la población cuyos puestos de trabajo o medios de subsistencia hayan sido afectados por la crisis?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *restaurar las prestaciones de la seguridad social?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *proporcionar cuidados y otros servicios básicos a los grupos de población en situación de especial vulnerabilidad?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

d) *crear sistemas de protección social o restablecerlos?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

19. *¿Debería indicarse en la recomendación que los Miembros deberían establecer o mantener los pisos o niveles mínimos de protección social, teniendo en cuenta la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

VI. Diálogo social

20. *¿Debería indicarse en la recomendación que en sus respuestas a las situaciones de crisis los Miembros deberían:*

a) *asegurar que la estabilidad social y económica, la recuperación y la resiliencia se promuevan a través del diálogo social?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *crear un entorno propicio para el establecimiento, la restauración o el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *fomentar una estrecha cooperación con otras organizaciones de la sociedad civil?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

21. *¿Debería indicarse en la recomendación que los Miembros deberían reconocer la función vital que incumbe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las respuestas a la crisis, en particular:*

a) *ayudando a las empresas a recuperarse, aportándoles asesoramiento y asistencia material?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *ayudando a los trabajadores, especialmente los más vulnerables, a recuperarse, aportándoles asesoramiento y asistencia material?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *alentando y ayudando a las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas, a llevar a cabo la planificación de la continuidad de sus actividades?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

d) *adoptando medidas para los fines antes indicados, a través del proceso de negociación colectiva y también por otros métodos?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

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

22. *¿Debería indicarse en la recomendación que al emprender la recuperación al cabo de situaciones de crisis los Miembros deberían:*

a) *revisar y, según sea necesario, establecer, restablecer o reforzar la legislación laboral?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *establecer, restablecer o reforzar, según sea necesario, el sistema de administración del trabajo, incluida la inspección del trabajo?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *establecer o restaurar los sistemas de recopilación y análisis de información sobre el mercado laboral, en particular centrándose en los grupos de población más afectados por las crisis?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

23. *¿Debería indicarse en la recomendación que los Miembros deberían facilitar la recuperación al cabo de las crisis:*

a) *estableciendo servicios de empleo de emergencia para permitir que las poblaciones locales puedan aprovechar las oportunidades de trabajo creadas por las inversiones en programas de recuperación?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *estableciendo o restableciendo los servicios de empleo y el fortaleciendo su capacidad, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 88) y la Recomendación (núm. 83) sobre el servicio del empleo, de 1948?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *asegurando una estrecha colaboración entre los organismos públicos y privados de empleo en torno a estos esfuerzos, así como la regulación de las agencias privadas de empleo teniendo en cuenta el Convenio (núm. 181) y la Recomendación (núm. 188) sobre las agencias de empleo privadas, de 1997?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

VIII. Derechos, igualdad y no discriminación

24. *¿Debería indicarse en la recomendación que en sus respuestas a las situaciones de crisis los Miembros deberían asegurarse de que:*

a) *se lleve a cabo una evaluación de las cuestiones de género y se apliquen medidas y políticas con perspectiva de género?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *todas las medidas que se adopten para la recuperación y la resiliencia promuevan la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, sin discriminación de ningún tipo, teniendo en cuenta el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), de 1958?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *se preste una atención especial a las mujeres que son cabeza de familia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

d) *las mujeres tengan acceso a los programas de formación profesional y de empleo establecidos para la recuperación y la resiliencia?*

☐

Sí

☐

No

Comentarios:

e) *se adopten medidas para asegurar que las mujeres que hayan sido empleadas durante la crisis y asumido mayores responsabilidades no sean reemplazadas cuando regrese la mano de obra masculina?*

☐

Sí

☐

No

Comentarios:

f) *se adopten medidas para prevenir y sancionar la violación, la explotación sexual y el acoso sexual?*

☐

Sí

☐

No

Comentarios:

25. *¿Debería indicarse en la recomendación que, al responder a las situaciones de crisis, los Miembros deberían asegurar que las personas que hayan sufrido discapacidad como consecuencia de conflictos o desastres tengan oportunidades plenas de rehabilitación, educación, orientación profesional especializada, formación y readaptación profesional y empleo, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 159) y la Recomendación (núm. 168) sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), de 1983, así como la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad?*

☐

Sí

☐

No

Comentarios:

26. *¿Debería indicarse en la recomendación que, al responder a las situaciones de crisis, los Miembros deberían asegurarse de que:*

- a) *se preste una atención especial a establecer o restablecer condiciones de estabilidad y desarrollo socioeconómico para las minorías, los pueblos indígenas y tribales y otros grupos de población que hayan sido especialmente afectados, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), de 1958, y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)?*

☐

Sí

☐

No

Comentarios:

- b) *las minorías y los pueblos indígenas y tribales sean consultados y participen directamente en el proceso de toma de decisiones, en particular si su territorio y el medio ambiente se ven afectados por las medidas de recuperación y de estabilidad?*

☐

Sí

☐

No

Comentarios:

27. *¿Debería indicarse en la recomendación que al combatir el trabajo infantil generado o agravado por los conflictos o los desastres los Miembros deberían:*

a) *adoptar medidas urgentes para identificar y eliminar todas las prácticas de trabajo infantil, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 138) y la Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima, de 1973, y el Convenio (núm. 182) y la Recomendación (núm. 190) sobre las peores formas de trabajo infantil, de 1999?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, identificar y remediar los casos de trata de niños?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *integrar las medidas de respuesta a las crisis en las políticas y programas nacionales establecidos para eliminar el trabajo infantil?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

d) *proporcionar servicios de protección social a fin de reforzar la capacidad de las familias para proteger a sus hijos, por ejemplo, mediante la entrega de transferencias en efectivo o en especie?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- e) *establecer programas especiales de reincorporación y readaptación profesional para los niños y jóvenes que hayan sido enrolados en las fuerzas armadas o en grupos combatientes a fin de ayudarles a readaptarse a una existencia normal?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

28. *¿Debería indicarse en la recomendación que, al combatir el trabajo forzoso u obligatorio originado o agravado por los conflictos o los desastres, los Miembros deberían:*

- a) *adoptar medidas urgentes para identificar y eliminar todas las formas 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)?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

- b) *adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, identificar y remediar los casos de trata de personas con fines de trabajo forzoso u obligatorio?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

29. *¿Debería indicarse en la recomendación que en sus respuestas a las situaciones de crisis los Miembros deberían garantizar que los migrantes que se encuentren en su territorio sean tratados en pie de igualdad con las poblaciones nacionales, teniendo en cuenta el Convenio (revisado, núm. 97) y la Recomendación (revisada, núm. 86) sobre los trabajadores migrantes, de 1949, el Convenio (núm. 143) sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias) y la Recomendación (núm. 151), de 1975, así como la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

IX. Desplazados internos, refugiados y repatriados

30. *¿Debería indicarse en la recomendación que, tras las crisis, los Miembros deberían:*

a) *prestar especial atención a la formación profesional, la promoción del empleo y la integración en el mercado laboral de los desplazados internos y los refugiados, tanto si se encuentran en sus países de origen, en comunidades de acogida o en países de asilo y asentamiento, en su caso?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *desarrollar la resiliencia y fortalecer la capacidad de las comunidades de acogida y de los países de asilo y asentamiento para promover el empleo y las oportunidades de capacitación para las poblaciones locales?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

31. *¿Debería indicarse en la recomendación que, tras las crisis, los Miembros deberían adoptar medidas para facilitar el retorno voluntario de los desplazados internos y de los refugiados a sus hogares, o a otras localidades adecuadas, y para asegurar su reintegración socioeconómica?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

X. Prevención, mitigación y preparación

32. *¿Debería indicarse en la recomendación que, en particular en los países donde existen riesgos previsibles de conflicto o de desastre, los Miembros, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros grupos interesados, deberían adoptar medidas para prevenir y mitigar las crisis y prepararse para afrontarlas, mediante acciones tales como:*

a) *la evaluación de las amenazas y los aspectos vulnerables de la capacidad humana, física, económica, institucional y social a nivel local, nacional y regional?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

b) *la planificación de la gestión de riesgos, incluidas las medidas de alerta temprana y de reducción de riesgos?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

c) *planes de contingencia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

d) *la preparación de respuestas de emergencia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

e) *la mitigación del impacto, incluso a través de la gestión de la continuidad de la actividad tanto en las instituciones públicas como privadas?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

XI. Cooperación internacional

33. *¿Debería indicarse en la recomendación que los Miembros deberían adoptar medidas apropiadas para ayudarse unos a otros mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, incluso en el marco del sistema de las Naciones Unidas, de las instituciones financieras internacionales y de otros mecanismos internacionales o regionales de respuesta coordinada?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

34. *¿Debería indicarse en la recomendación que las respuestas a las crisis, incluido el apoyo de las organizaciones internacionales, deberían ser coherentes con las normas internacionales del trabajo vigentes?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

35. *¿Debería indicarse en la recomendación que las respuestas a las crisis deberían ser coherentes con los marcos de política de las Naciones Unidas y los mecanismos de construcción de la paz?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

36. *¿Debería indicarse en la recomendación que los Miembros deberían intercambiar sistemáticamente información, conocimientos, buenas prácticas y tecnología para prevenir las crisis, hacer posible la recuperación y potenciar la resiliencia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

37. *¿Debería preverse en la recomendación que debería haber una estrecha coordinación y complementariedad entre todas las respuestas a las crisis, en particular entre las respuestas de ayuda humanitaria y las respuestas de desarrollo, incluso a través de la generación de empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:

XII. Otras cuestiones

38. *¿Deberían incluirse en la recomendación otros elementos no mencionados en este cuestionario?*

☐ Sí ☐ No

Comentarios:
