



Organización  
Internacional  
del Trabajo



# **EMPLEO Y TRABAJO DECENTE**

EN SITUACIONES  
DE FRAGILIDAD,  
CONFLICTO Y DESASTRE

 **GUÍA**





**EMPLEO Y  
TRABAJO DECENTE**  
EN SITUACIONES DE FRAGILIDAD,  
CONFLICTO Y DISASTRE

**GUÍA**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2017

Primera edición 2017

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

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

Empleo y trabajo decente en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre: Guía / Oficina Internacional del Trabajo, Grupo sobre los Estados Frágiles y la Respuesta a Desastres (EFRD), Servicio de Desarrollo e Inversión (DEVINVEST), Departamento de Política de Empleo. - Ginebra: OIT, 2017

1 v.

ISBN: 978-92-2-330933-6 (edición impresa)

ISBN: 978-92-2-330934-3 (edición digital)

Oficina Internacional del Trabajo

16.03.2

Publicado también en inglés: *Employment and decent work in situations of fragility, conflict and disaster: Guide* (ISBN 978-92-2-131153-9), Geneva, 2016; y en francés: *Emploi et travail décent dans des situations de fragilité, de conflit et de catastrophe: Guide* (ISBN 978-922-230842-2), Genève, 2017.

*Datos de catalogación de la OIT*

---

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

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

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

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com). Para más información, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns) o escríbanos a [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org).

---

Fotos de la portada: © OIT/N. Rain

Diseño e impresión por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín – Italia

# Prólogo

La presente Guía introduce conceptos clave que caracterizan las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre. Proporciona instrucciones prácticas y enfoques multidisciplinares de la OIT para la recuperación, creación y protección de las oportunidades de trabajo decente en las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre. La Guía se desarrolló para prestar apoyo a la aplicación del Programa de Trabajo Decente en estos contextos en respuesta a las numerosas peticiones de los funcionarios y mandantes de la OIT que deseaban estar mejor informados sobre la capacidad, el valor añadido y el potencial de participación de la OIT. En particular, la Conferencia Internacional del Trabajo, en sus 105ª y 106ª reuniones, se encuentra revisando la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71), y esta Guía también pretende ofrecer orientaciones ante la demanda cada vez mayor de los mandantes de que se aplique esta Recomendación mediante una mejora del papel y la capacidad de la OIT para la ejecución de iniciativas en estos contextos.

En los momentos posteriores a los conflictos y desastres, la crisis puede verse como un punto de entrada que puede permitir a la OIT involucrarse de manera más intensa y proactiva con un país. Sin embargo, puede haber una tendencia a considerar la «normalidad» y la «crisis» como conceptos opuestos para los que las respuestas adecuadas son o bien el desarrollo a pequeña escala o bien la intervención humanitaria a gran escala. Esta visión polarizada enmascara la realidad de muchas personas en entornos frágiles que viven permanentemente al borde de la crisis y pasa por alto el hecho de que las pequeñas desviaciones de la norma pueden hacer que estas personas caigan por el precipicio. La intervención temprana para detener la destrucción de los medios de vida de las personas puede ayudar a prevenir que la situación empeore hasta convertirse en una crisis en toda regla.

Desde la perspectiva del mundo del trabajo, debe comprenderse el impacto de la fragilidad en los mercados de trabajo y la gobernanza, pero también la forma en que las intervenciones de la OIT pueden apoyar la capacidad de los actores del mercado de trabajo para prevenir y mitigar el impacto de las crisis sobre el empleo y el trabajo decente, así como para recuperarse y proporcionar nuevas oportunidades que ayuden a reducir la fragilidad.

La presente Guía se basa en la experiencia y las buenas prácticas derivadas de intervenciones de la OIT en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre desde su creación tras la Primera Guerra Mundial. Pretende ayudar a entender lo que la OIT puede ofrecer en estos contextos y proporcionar orientaciones para la participación en la respuesta de los países. Incluye una amplia variedad de estudios de caso y figuras para ilustrar las experiencias pasadas de la OIT, así como consejos y listas de comprobación. A lo largo del documento se ha prestado especial atención a la integración de las cuestiones de género.

Incluye herramientas prácticas, manuales, informes, evaluaciones, etc. que proporcionan ejemplos e información detallada sobre temas específicos. La Guía acompaña al usuario por cada etapa de la respuesta a la crisis, desde la comprensión y las definiciones básicas, incluyendo algunos consejos de organización interna que corresponden específicamente a la respuesta a la crisis, las evaluaciones de impacto necesarias en materia de empleo y medios de vida, una cartera multidisciplinar de políticas y enfoques, y la cuestión de la movilización de recursos.

Esperamos que esta Guía sea un recurso útil y una fuente de orientaciones prácticas que permita a los funcionarios, los mandantes y los interlocutores de la OIT entender mejor el papel que la Oficina y la Organización pueden desempeñar en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre.

La Guía se encuentra disponible en versión digital en la dirección <http://www.ilo.org/crisis>, como documento de trabajo. Dada la complejidad de los desafíos a los que se enfrenta, el Grupo sobre los Estados Frágiles y la Respuesta a Desastres (EFRD) del DEVINVEST desea seguir actualizando los diferentes capítulos de esta Guía mediante la recopilación de aportaciones, comentarios y sugerencias de los profesionales de la OIT.

**Terje Tessem**

*Jefe*

*Servicio de Desarrollo e Inversión (DEVINVEST)*

*Departamento de Política de Empleo*

# Agradecimientos

El Grupo EFRD del DEVINVEST desea expresar su agradecimiento a todos los que han prestado su apoyo y contribuido a la elaboración de la tercera edición de la Guía, que supone una profunda actualización de las versiones de 2010 y 2012.

El trabajo ha sido coordinado por Federico Negro con el apoyo directo de Jörn Fritzenkötter. Donato Kiniger-Passigli y Elisa Selva también han contribuido a la finalización de la Guía.

Nos gustaría dar las gracias a los siguientes colegas por su compromiso y sus aportaciones técnicas:

Anita Amorim, Zulum Avila, Michael Axmann, Hervé Berger, Anna Biondi, Laura Brewer, Meredith Byrne, Ryszard Cholewinski, Maria

Crisetti, Joseph Connolly Raphael Crowe, Sophie de Coninck, Rishab Dhir, Jean-Louis Dominguez, Chris Donnges, Christoph Ernst, Simel Esim, Drew Gardiner, Esther Gomez, Nicholas Grisewood, Yousra Hamed, Carla Henry, Karin Isaksson, Lawrence Jeff Johnson, Raky Kane, Jean François Klein, Meike Klüger, Cliff Kunstler, Christiane Kuptsch, Celine Lafoucrière, Frédéric Lapeyre, Alfredo Lazarte, Josée Laporte, Jürgen Menze, Margaret Mottaz, Henrik Moller, Nadja Nutz, Martin Oelz, George Okutho, Githa Roelans, Craig Russon, Gary Rynhart, Francisco Santos O'Connor, Julian Schweitzer, Merten Sievers, Annabella Skof, Corey Smith, Guy Tchami, Guy Thijs, Stefan Trömel, Mito Tsukamoto, Carlien van Empel, Clara van Panhuys, Guillaume Verwaerde, Igor Vocatch-Boldyrev, Yadong Wang.

*Ginebra, mayo 2016*

# Índice

1

## CONCEPTOS E IMPLICACIONES DE LA FRAGILIDAD, LOS CONFLICTOS Y LOS DESASTRES

11

En este capítulo se ofrece una visión general y se proponen definiciones de conceptos como entorno frágil, conflicto y desastres súbitos y de evolución lenta, además de analizarse su impacto sobre las cuestiones relacionadas con el trabajo decente.

2

## EMPEZAR A TRABAJAR EN SITUACIONES DE FRAGILIDAD, CONFLICTO Y DESASTRE

41

A partir de los años de experiencia de la OIT en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre, este capítulo proporciona orientaciones sobre la ejecución de la estrategia de respuesta de la OIT. Proporciona una guía rápida sobre cómo garantizar la seguridad del personal en situaciones de fragilidad y sobre la forma de evaluar las actividades de la OIT.

3

## MARCOS DE COORDINACIÓN Y ASOCIACIONES PARA SITUACIONES DE FRAGILIDAD, CONFLICTO Y DESASTRE

69

El Capítulo 3 presenta los mecanismos de coordinación existentes, los foros para el establecimiento de redes, los marcos de planificación y las asociaciones que pueden apoyar la respuesta de la OIT. Se hace especial hincapié en los mecanismos de respuesta humanitaria y de consolidación de la paz, especialmente al enfoque de grupos, el ciclo del programa humanitario y las misiones integradas de consolidación de la paz, para complementar la orientación existente en el *Manual de la OIT* sobre cooperación para el desarrollo. En este capítulo se describen las implicaciones de los procesos pertinentes de reforma de las Naciones Unidas en curso, especialmente en relación con el papel de la OIT en el Grupo Temático sobre la Recuperación Temprana.

4

## EVALUAR EL IMPACTO DE LOS CONFLICTOS Y LOS DESASTRES EN EL EMPLEO, LOS MEDIOS DE VIDA Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

93

El Capítulo 4 presenta el papel y el valor añadido de la OIT en la realización de evaluaciones del impacto de los conflictos y los desastres sobre el empleo, los medios de vida y la protección social. Presenta los marcos de evaluación interinstitucionales (PCNA y PDNA) y las asociaciones que puede aprovechar la OIT para participar en las evaluaciones posteriores a las crisis. Además, describe las herramientas que utiliza la OIT para las evaluaciones de los medios de vida, el empleo y la protección social. Por último, explica lo que conlleva realizar una evaluación y proporciona consejos sobre cómo hacerlo.

5

## TRABAJO DECENTE EN SITUACIONES DE FRAGILIDAD, CONFLICTO Y DESASTRE

111

En este capítulo se propone un conjunto de estrategias, acciones e iniciativas de programación para la participación de la OIT en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre, que combina enfoques en materia de políticas y apoyo institucional con proyectos e iniciativas sobre el terreno para promover el trabajo decente. El capítulo concluye con información y referencias sobre intervenciones dirigidas a grupos específicos.

6

## MOVILIZACIÓN DE RECURSOS EN SITUACIONES DE FRAGILIDAD, CONFLICTO Y DESASTRE

167

La responsabilidad de conseguir recursos externos en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre requiere la implicación de todo el sistema de la OIT. En este capítulo se presentan de forma concisa los mecanismos de movilización de recursos internos y externos que pueden emplearse para apoyar las actividades sobre el terreno de la OIT. Aunque en esta Guía la movilización de recursos se presenta como un capítulo independiente, forma parte de un proceso continuo y dinámico en las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre.

# Lista de siglas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACTEMP	Oficina de Actividades para los Empleadores
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores
AIF BM	Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial
ALNAP	Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria
APP	alianzas público-privadas
AT/CT	asistencia técnica/cooperación técnica
BAD	Banco Africano de Desarrollo
BBB	Build Back Better (reconstruir mejor)
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania
CCDP	Centro sobre Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz del Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo
CERF	Fondo central para la acción en casos de emergencia
CH	Coordinador Humanitario
CIFP	Indicadores de País para Política Extranjera
CIR	Comité Internacional de Rescate
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CPH	ciclo del programa humanitario
CR/CH	Coordinador Residente/Coordinador Humanitario
CWGER	Grupo Mundial de Trabajo sobre Recuperación Temprana
DCOMM	Departamento de Comunicación e Información al Público de la OIT
DDR	desarme, desmovilización y reintegración
DEL	desarrollo económico local
DELP	Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza
DELP provisional	Documento provisional de estrategia de lucha contra la pobreza
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Gobierno del Reino Unido)
DI	desplazados internos
DMT	Equipo de gestión de actividades en casos de desastre
DSRSG	Representante Especial Adjunto del Secretario General
ECN	evaluación conjunta de necesidades
ECP	evaluación común para los países
EGS	Equipo de Gestión de la Seguridad
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
ELP	estrategia de lucha contra la pobreza
ENSPC	evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto



ENSPD	evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un desastre
ENUP	equipo de las Naciones Unidas en el país
ERI	evaluación rápida del impacto
ETS	enfermedad transmitida sexualmente
FA	Flash Appeal (llamamiento urgente)
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación
FCP	Fondo para la Consolidación de la Paz
FD	Funcionario Designado
FFDM	Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples
FFSH	Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana
FHC	Fondo Humanitario Común
FMI	Fondo Monetario Internacional
GCER	Grupo Temático sobre Recuperación Temprana
GFDRR	Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación del Banco Mundial
GRS	gestión de los riesgos de seguridad
IASC	Comité Permanente entre Organismos
ICCG	Grupo de Coordinación de Grupos Temáticos
IFI	instituciones financieras internacionales
IMESUN	Inicie y Mejore su Negocio
IPEC	Programa Internacional sobre la Erradicación del Trabajo Infantil
IRTAP	Programa de asistencia técnica para la recuperación de los ingresos
LEAP	Plan de Acción para el Empleo de Liberia
MAN	marco de análisis de las necesidades
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MCE	misión conjunta de evaluación
MRRI	marco para la recuperación rápida de los ingresos
MTCR	marco de transición centrado en los resultados
OACP	Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OE	oficina exterior
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	organización no gubernamental
OR	oficina regional
PCNA	evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto
PDNA	evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un desastre

PIR	Plataforma Internacional para la Recuperación
PIRE	proyectos de impacto rápido sobre el empleo
PIT	pueblos indígenas y tribales
PLU	procedimiento de llamamientos unificados
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNEE	Programa Nacional de Empleo de Emergencia
PNUD/DPCR	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación
PPS	piso de protección social
PSF	proveedor de servicios financieros
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
PYME	pequeñas y medianas empresas
RIC	recuperación impulsada por la comunidad
RRD	reducción del riesgo de desastres
SDC	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
SDE	servicios de desarrollo empresarial
SyE	seguimiento y evaluación
SIDA	síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SNS	sistema de niveles de seguridad
SPE	servicios públicos de empleo
SRFF	servicio de financiación de reserva para la recuperación
TRF	marco de resultados de transición
TRM	matriz de resultados de transición
UE	Unión Europea
UNCT	Equipo de las Naciones Unidas en el País
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDGO	Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIDSR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UNOPS	United Nations Office for Project Services
USAID	United States Agency for International Development
WB IDA	World Bank International Development Association
WB	World Bank
WFP	World Food Programme

# Introducción

## El porqué de esta Guía

El aumento de la resiliencia, en especial de la población pobre que vive en entornos frágiles, que representa alrededor del 28 por ciento de los pobres del mundo, debe ser uno de los principales centros de atención para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La presente Guía es una herramienta dirigida a los profesionales que trabajan en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre para proporcionarles orientación y una recopilación de las mejores prácticas de la OIT en estos contextos.

La OIT lleva dando respuesta a situaciones de conflicto y desastre desde su fundación y siempre ha hecho hincapié en el papel de las políticas y los programas socioeconómicos en la consolidación de la paz y la recuperación. En la Recomendación Núm. 71, aprobada en 1944 y en proceso de revisión como punto de carácter normativo por las CIL 2016 y 2017, se proponía un enfoque innovador para promover la paz y la justicia social tras la Segunda Guerra Mundial mediante la recuperación y la reconstrucción basadas en el empleo. Este enfoque sigue siendo muy pertinente en contextos similares y constituye uno de los temas centrales de la presente Guía.

La implicación en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre es importante para la OIT. Un análisis del Consejo de Administración sobre la cooperación técnica de la OIT realizado en 2014 indicaba que la OIT había ejecutado 159 proyectos en situaciones frágiles desde el año 2004 y que casi había multiplicado por diez su gasto extrapresupuestario en cooperación técnica en estos países. El Programa Empleo para la Paz y la Resiliencia iniciado por el Consejo de Administración en 2015<sup>1</sup> insta a la Oficina a incrementar sus esfuerzos en los entornos frágiles.

En términos de oportunidades, las partes interesadas entrevistadas en una evaluación del trabajo de la OIT en países afectados por desastres, en situaciones posteriores a conflictos

y en situaciones de fragilidad, señalaban su especificidad y singularidad como organización tripartita que también apoya el trabajo decente mediante el desarrollo del diálogo social en estos entornos frágiles<sup>2</sup>. En las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre, gracias a sus conocimientos técnicos, la OIT complementa y cubre las carencias en materia de capacidad de las organizaciones nacionales e internacionales y apoya los procesos de transformación y fortalecimiento de las instituciones y los agentes sociales. Estas instituciones y agentes sociales son esenciales para la transición de una respuesta basada en la ayuda humanitaria a una colaboración centrada en la recuperación y el desarrollo.

Las intervenciones en los ámbitos del desarrollo de la capacidad de las instituciones y los mandantes, en particular en los niveles locales y de base, se mencionan como algo particularmente valorado y necesario para apoyar la transición de la situación posterior a la crisis a la fase de desarrollo sostenible. Se indica que estos tipos de intervenciones son particularmente eficaces en los contextos posteriores a las crisis, ya que parecen contribuir al fortalecimiento de la capacidad y el desarrollo de las competencias y, por lo tanto, a aumentar la resiliencia ante futuras crisis.

Por último, es muy importante señalar que la participación de la OIT en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre se lleva a cabo con la colaboración de muchos departamentos de la Oficina y que las respuestas del país están coordinadas principalmente por las oficinas regionales y nacionales. Esta Guía es, por tanto, un documento vivo que cuenta con las futuras aportaciones que se derivarán de la experiencia directa de sus lectores.

## ¿Para quién es esta guía?

La Guía está dirigida a todos los miembros del personal, los mandantes y los asociados de la OIT

1 OIT: GB.325/POL/7, en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_413765.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_413765.pdf)

2 Oficina de Evaluación de la OIT: *Independent thematic evaluation of the ILO's work in post-conflict, fragile and disaster-affected countries*, Ginebra, 2015.

que participan en la planificación, programación, apoyo y ejecución de las respuestas de la OIT.

Los objetivos del presente documento son tanto proporcionar asesoramiento como promocionar el compromiso de la OIT con las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre.



**GUÍA:** La recuperación económica local en situaciones de posconflicto, OIT/CRISIS, 2010

## Cómo utilizar las herramientas

Cada capítulo muestra varias herramientas sobre las que se indica el número de referencia, el tipo de documento, el título, el autor y el año de publicación. Para abrir el documento solo tiene que hacer clic sobre él (como se puede hacer en el siguiente ejemplo).

# CONCEPTOS E IMPLICACIONES DE LA FRAGILIDAD, LOS CONFLICTOS Y LOS DESASTRES

En este capítulo se ofrece una visión general y se proponen definiciones de conceptos como entorno frágil, conflicto y desastres súbitos y de evolución lenta, además de analizarse su impacto sobre las cuestiones relacionadas con el trabajo decente.

## ÍNDICE

<b>1.1 Causas de la fragilidad</b>	<b>12</b>	Implicaciones para las organizaciones de trabajadores y empleadores	28
Entender la fragilidad	13	Implicaciones para las cuestiones de género	29
El G7+ y el Nuevo Acuerdo para el Compromiso en Estados Frágiles	15	Implicaciones para la juventud	30
<b>1.2 Conflictos armados y situaciones posteriores a conflictos</b>	<b>16</b>	Implicaciones para los niños	31
Características de los entornos en conflicto y en situaciones posteriores a conflictos	17	Implicaciones para las personas con discapacidad	32
<b>1.3 Desastres</b>	<b>18</b>	Implicaciones para los excombatientes	33
Características de las situaciones posteriores a desastres	19	Implicaciones para los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza	33
<b>1.4 Resiliencia</b>	<b>19</b>	Implicaciones para los trabajadores migrantes	34
Reconocer las interrelaciones: de la fragilidad a la resiliencia	21	Implicaciones para los pueblos indígenas	34
<b>1.5 ¿Por qué importan el empleo y el trabajo decente?</b>	<b>22</b>	Implicaciones para la economía informal	35
<b>1.6 Implicaciones de la fragilidad, los conflictos y los desastres para los grupos y sectores con necesidades especiales</b>	<b>27</b>	Implicaciones para los sectores	36
Implicaciones para la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo	27	Implicaciones para las empresas	36
		Implicaciones para la economía verde	37
		Implicaciones para los entornos rurales	38

# Los conceptos de fragilidad, conflicto y desastre<sup>1</sup>

## 1.1 Causas de la fragilidad

La fragilidad conlleva un mayor riesgo de crisis que debería tenerse en cuenta en las decisiones de programación. Para prestar atención a las probables repercusiones de la fragilidad sobre el empleo y el trabajo decente, incluidos sus impactos sobre los derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social, puede ser necesario adaptar las intervenciones, estableciendo prioridades y combinando enfoques de corto y largo plazo, para contribuir a la mitigación de las crisis, la recuperación y la resiliencia. La Figura 1 muestra una herramienta de generación de ideas que puede ayudar a los profesionales a considerar una serie de posibles causas de la fragilidad que afectan al contexto de programación<sup>2</sup>.

**HERRAM. 1.1** **INFORME:** Employment and Decent Work in Fragile Settings: A Compass to Orient the World of Work, OIT/CCDP, 2015

Los profesionales y académicos han utilizado el término «Estado frágil» para describir unas condiciones delicadas o extremadamente

- 1 A menos que se indique lo contrario, todas las definiciones se corresponden con las propuestas en el 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)*.
- 2 En 2015, un proyecto de investigación de la OIT, realizado en colaboración con el Centro sobre Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz (CCDP), identificó las causas de la fragilidad y las dividió en factores endógenos y exógenos. La fragilidad puede ser causada por una combinación de estos factores.

vulnerables en diferentes países. En el pasado también se aplicaron otras «etiquetas» similares —Estados en conflicto crónico, Estados en crisis, Estados en transición, Estados colapsados, Estados débiles, Estados fallidos, etcétera— a los países que sufrían ciclos recurrentes de pobreza y violencia. Diversas organizaciones e instituciones han adoptado enfoques para definir y medir la fragilidad. Sin embargo, no existe una definición convenida de fragilidad y esta no necesariamente define una determinada categoría de condiciones, sino que también puede referirse a zonas o situaciones de fragilidad dentro de un país o entre fronteras. La mayoría de las definiciones (véase la Herramienta 1.2) describen los “Estados frágiles” como Estados caracterizados por una ausencia de instituciones estatales o una presencia extremadamente débil de las mismas y por una débil ejecución de las funciones del Estado (seguridad, bienestar, justicia, representación).

**HERRAM. 1.2** **HOJA INFORMATIVA:** Selected definitions and characteristics of fragile states, EFRD/DEVINVEST, 2016

**HERRAM. 1.3** **HOJA INFORMATIVA:** List of fragility indices, EFRD/DEVINVEST, 2016

**HERRAM. 1.4** **INFORME:** States of Fragility - Highlights, OCDE, 2015

**FIGURA 1:** Causas endógenas y exógenas de la fragilidad



Las definiciones de la fragilidad de los Estados son muy diversas y también lo son sus clasificaciones y mediciones. Tal y como indica la Herramienta 1.3, diferentes instituciones de investigación utilizan diferentes indicadores y métodos de clasificación que miden distintas nociones y conceptos y, en consecuencia, producen diferentes clasificaciones o índices anuales de fragilidad. En el Cuadro 1 se muestra una comparación de las «10 principales situaciones de fragilidad» a partir de cuatro índices diferentes. Cabe destacar que la OCDE dejó de hacer una clasificación de los Estados frágiles desde la publicación de su estudio *Estados de Fragilidad* en 2015. Actualmente, en lugar de clasificarlos, la OCDE coloca a los países a lo largo de un diagrama relacionándolos con las distintas causas de la fragilidad.

## Entender la fragilidad

Profesionales y académicos expresan cada vez más su preocupación por las consecuencias de aplicar genéricamente el término a una gran variedad de países y situaciones. En términos prácticos, si el contexto de un país es «frágil»; ¿qué es lo que cambia concretamente a la hora de trabajar en este país?

Esta terminología se ha convertido en parte del lenguaje de la programación y algunos de los países menos desarrollados y de los estados afectados por conflictos la han adoptado para autoproclamarse como países que necesitan una participación por parte de la comunidad internacional cualitativamente diferente y, posiblemente, también más intensa.

El término «fragilidad» se utiliza cada vez más, tanto en los círculos humanitarios como de desarrollo, para describir todo tipo de entornos de intervención y muchos han planteado la preocupación de que la etiqueta corra el riesgo de convertirse en un término de moda vacío de contenido que se aplica a todo. Muchas de las personas que han contribuido a esta Guía señalaron también los efectos potencialmente dañinos de etiquetar a un Estado como «frágil». Estas etiquetas tienden a percibirse como negativas

y pueden tener consecuencias no deseadas: por ejemplo, pueden disuadir a los actores externos de invertir y contribuir de ese modo al aislamiento internacional del Estado; o pueden hacer que los organismos donantes duden de la eficacia de la ayuda en los países etiquetados como frágiles, retiren la financiación y conviertan a los Estados en «huérfanos de ayuda internacional». Por lo tanto, etiquetar a un estado como «frágil» es un ejercicio político delicado y siempre implica un juicio.

La fragilidad se asocia habitualmente con situaciones de conflicto armado y, en muchos casos, los Estados que acababan de salir de conflictos o se consideraban Estados fallidos en los 90 son los «estados frágiles» de hoy que necesitan «estabilización».

**La fragilidad** puede entenderse como una situación repentina o cíclica en la que uno o más factores de riesgo exógenos o endógenos exacerbaban la inestabilidad política y la vulnerabilidad socioeconómica preexistentes o emergentes. Desde la perspectiva del mundo del trabajo, esto se traduce en la medida en que los actores del mercado de trabajo ya no son capaces de proporcionar o acceder a oportunidades de empleo y de trabajo decente.

CCDP - ILO 2015

**CUADRO 1:** Comparación de los resultados de los índices/clasificaciones de fragilidad, por EFRD/DEVINVEST

CLASIF.	CIFP ('16)	FSI ('15)	GPI ('15)	BM: HLFS ('16)	OCDE: SFI
1	Sudán del Sur	Sudán del Sur	Siria	Somalia	Rep. Centroafricana
2	Somalia	Somalia	Iraq	Sudán del Sur	Chad
3	Rep. Centroafricana	Rep. Centroafricana	Afganistán	Eritrea	Rep. Democrática del Congo
4	Yemen	Sudán	Sudán del Sur	Rep. Centroafricana	Côte d'Ivoire
5	Sudán	Rep. Dem. del Congo	Rep. Centroafricana	Zimbabwe	Guinea
6	Afganistán	Chad	Somalia	Sudán	Haití
7	Rep. Dem. del Congo	Yemen	Sudán	Comoras	Sudán
8	Chad	Siria	Rep. Dem. del Congo	Guinea Bissau	Swazilandia
9	Iraq	Afganistán	Pakistán	Afganistán	Yemen
10	Rep. Árabe de Siria	Guinea	Rep. Popular Democrática de Corea	Micronesia/Islas Marshall	-



### Fragilidad en Haití y Liberia

Un ejemplo es la respuesta internacional al catastrófico terremoto sufrido por Haití en 2010, que se llevó a cabo desde un enfoque de socorro en casos de desastre y dio lugar a una serie de programas de ayuda de emergencia. No obstante, pronto quedó claro que el terremoto era el «último empujón» que había terminado por volcar las frágiles instituciones gubernamentales hacia la total ineficacia. En otras palabras, lo que parecía que iba a ser una respuesta arquetípica a un desastre natural, implicó, en realidad, el enfrentamiento a unas estructuras de gobernanza nacional débiles. Asimismo, la epidemia que se produjo poco después del terremoto estaba profundamente relacionada con la inadecuación de las infraestructuras sanitarias del país.

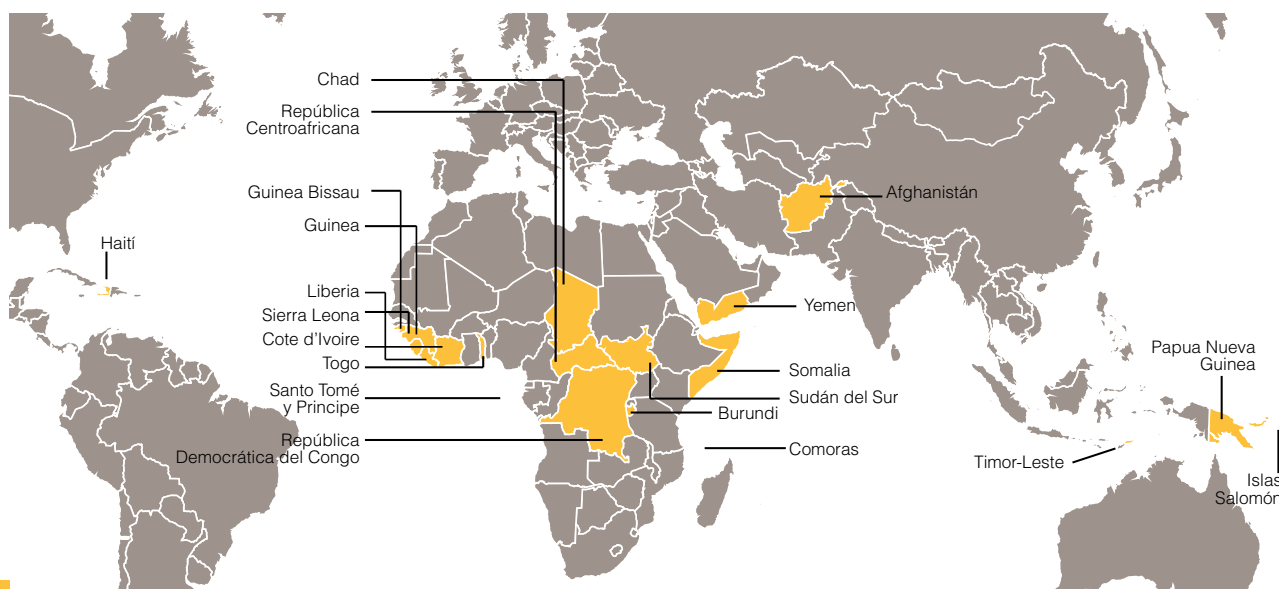
Liberia es otro caso que pone de manifiesto la complejidad y multiplicidad de factores que desencadenan e impulsan la fragilidad. Recientemente, en 2014, la crisis del Ébola en la región de África Occidental mostró una dimensión adicional de la fragilidad de las instituciones del Estado y de ciertas infraestructuras básicas del país y constituye un ejemplo típico de cómo un factor exógeno, en gran medida fuera del control del gobierno (en este caso una pandemia), puede exacerbar la inestabilidad y vulnerabilidad preexistentes.

Es evidente que existe una fuerte correlación entre los conflictos y la fragilidad. Muchas causas de fragilidad, como la debilidad del Estado y los ingresos bajos, son también indicadores de conflicto. Es fundamental entender que las situaciones frágiles y de conflicto son, por definición, dinámicas y que en cualquier momento los países pueden entrar o salir de ellas o moverse a lo largo del espectro de la fragilidad. Las diferencias entre los países que están en proceso de recuperación y los que se

encuentran en una situación de crisis prolongada son evidentes, pero es fácil que queden ocultas si se aplica el término de manera universal.

Finalmente, es importante reconocer que el concepto mismo de «Estado frágil» se basa en el nexo entre seguridad y desarrollo. Aunque no hay datos empíricos que lo demuestren, los «Estados frágiles» se consideran a menudo refugios seguros para el terrorismo y, en consecuencia, se perciben como una amenaza para la seguridad mundial. La canalización de la cooperación para el desarrollo a estados definidos como «frágiles» se ha convertido en parte de los programas en materia de seguridad nacionales y mundiales para «prevenir» el terrorismo y «estabilizar» los países en crisis. El concepto de «Estados frágiles» difumina, por tanto, la línea divisoria entre los programas de seguridad y los programas de desarrollo y requiere que los organismos de desarrollo consideren cuidadosamente los objetivos políticos que subyacen a la cooperación para el desarrollo.

En esencia, el uso del término fragilidad tiene el mérito de transformar el debate sobre la respuesta a las situaciones de conflicto y de desastre, que pasa de considerarse un proceso lineal —del subdesarrollo al desarrollo— a verse como un proceso cíclico: la participación en situaciones de fragilidad es un compromiso a largo plazo en el que pueden encontrarse múltiples reveses. El término fragilidad no es sinónimo de situaciones de conflicto o posteriores a conflictos, sino que busca capturar las dinámicas sociales, políticas y económicas de la vulnerabilidad y la inestabilidad prevalentes o recurrentes. Abordar la fragilidad significa poner el énfasis principal en las medidas





de prevención para mitigar los efectos de las crisis internas o externas y mejorar la resiliencia. Puede haber una tendencia a ver la «normalidad» y la «crisis» como conceptos opuestos para los que las respuestas adecuadas son o bien el desarrollo a pequeña escala o bien la intervención humanitaria a gran escala. Pero esta visión polarizada enmascara la realidad de muchas personas en entornos frágiles que viven permanentemente al borde de la crisis y pasa por alto el hecho de que pequeñas desviaciones de la norma pueden hacer que estas personas caigan por el precipicio. La intervención temprana para detener la destrucción de los medios de vida de las personas puede, en principio, prevenir que la situación empeore hasta convertirse en una crisis en toda regla.

Desde la perspectiva del mundo del trabajo, la cuestión tiene que ver con la comprensión del impacto de la fragilidad sobre los mercados de trabajo y la gobernanza, y también con cómo las intervenciones de la OIT pueden mejorar la capacidad de los actores del mercado de trabajo para crear empleo, medios de vida u oportunidades de trabajo decente o acceder a los mismos y, de ese modo, reducir la fragilidad.

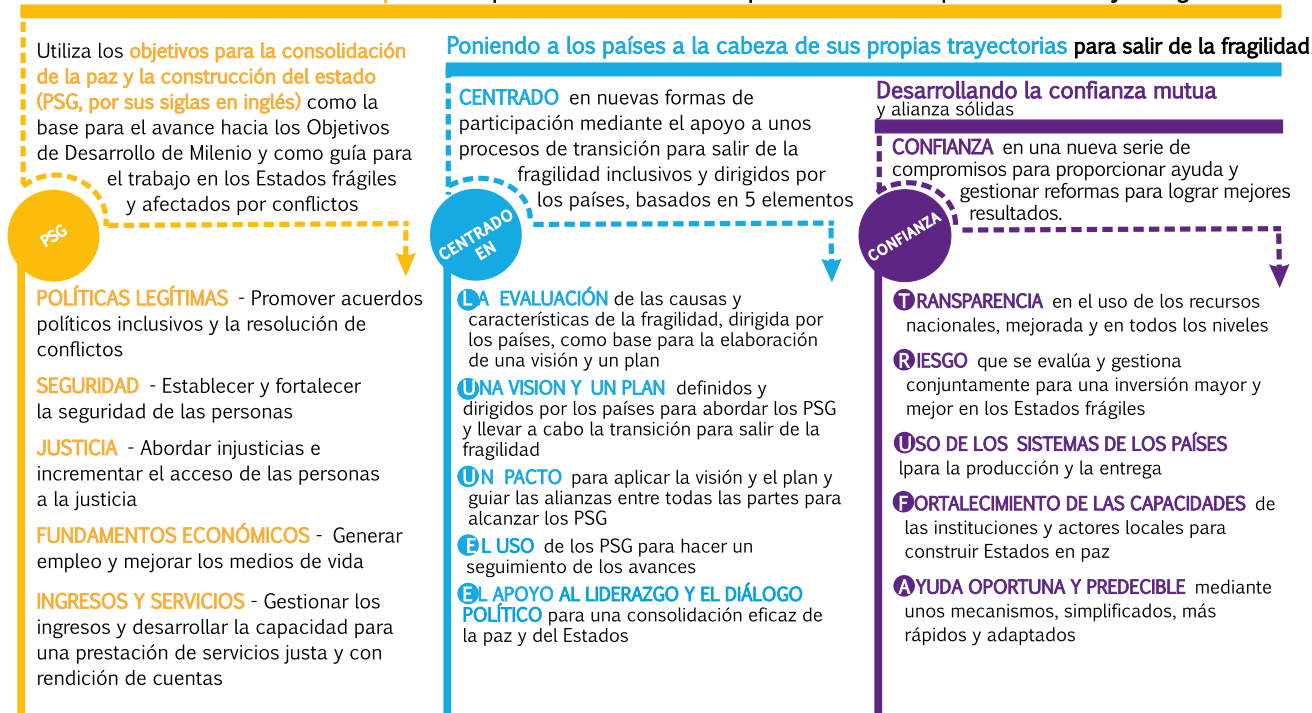
## El g7+ y el Nuevo Acuerdo para el Compromiso en Estados Frágiles

En 2010 se formó el g7+ en respuesta a un vacío identificado por los estados afectados por conflictos en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la prestación de servicios. Los miembros del g7+, que habían experimentado directamente conflictos o desastres y deseaban hacer la transición a la siguiente etapa de desarrollo, reconocían que los países afectados por conflictos estaban mejor posicionados para aprender los unos de los otros y abogar colectivamente por unas políticas de desarrollo adaptadas al contexto de sus países<sup>3</sup>.

Según el g7+, la fragilidad se define 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». No hace hincapié en las debilidades, sino que pone de relieve las

# EL NUEVO ACUERDO CREA EL CAMBIO ...

Abordando las cuestiones más importantes para los 1.500 millones de personas afectadas por los conflictos y la fragilidad



áreas clave en las que los países afectados por la fragilidad necesitan reforzarse. El Nuevo Acuerdo para el Compromiso en Estados Frágiles, adoptado en el IV foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan en 2011, tiene como objetivo dar respuesta a algunos de los problemas mencionados anteriormente. El Nuevo Acuerdo marca un cambio en el discurso de la ayuda mundial y pretende romper con los enfoques genéricos a la cooperación para el desarrollo impulsados por los donantes teniendo en cuenta los desafíos únicos de los Estados frágiles y afectados por conflictos. Da respuestas al QUÉ (objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado), el QUIÉN (los Estados frágiles a la cabeza) y el CÓMO (mediante el desarrollo de la confianza mutua y alianzas sólidas).



HOJA INFORMATIVA: New Deal for Engagement in Fragile States, G7+, 2014

Para el g7+, la programación de las intervenciones en situaciones de fragilidad, conflicto o desastre necesita basarse en los objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado (PSG, por sus siglas en inglés). Esto resulta particularmente interesante, porque dichos objetivos consideran que un enfoque en el empleo y el trabajo decente puede ayudar a salir de los ciclos de fragilidad<sup>4</sup>. Esta forma de pensar se refleja en el PSG4 del Nuevo Acuerdo, que hace hincapié en la importancia de «sentar las bases económicas para generar empleo y mejorar los medios de vida», como parte de su programa general de consolidación de la paz y construcción del Estado.

## 1.2 Conflictos armados y situaciones posteriores a conflictos

### Los conflictos armados internacionales

se producen cuando uno o más Estados recurren a la fuerza armada contra otro Estado, independientemente de las razones o la intensidad de esta confrontación. Pueden aplicarse las normas pertinentes del derecho internacional humanitario incluso en ausencia de hostilidades abiertas. Además, no se requiere que haya una declaración de guerra o un reconocimiento formal de la situación.

Convenios de Ginebra de 1949

### Los conflictos armados no internacionales

o, para usar un término anticuado, las «guerras civiles» son conflictos armados en los que están implicados uno o más grupos armados no estatales.

Convenios de Ginebra de 1949

En las últimas dos décadas han aumentado los conflictos civiles y los disturbios sociales violentos. La mayoría de los conflictos ya no tienen lugar entre Estados sino que se producen en el seno de los mismos. Por lo tanto, los conflictos pueden definirse como una lucha prolongada entre dos o más partes e incluyen los conflictos armados internacionales (en los que se enfrentan dos o más Estados) y los conflictos armados no internacionales (entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales o entre estos grupos armados), así como

otras situaciones de violencia que desestabilizan las sociedades y las economías.

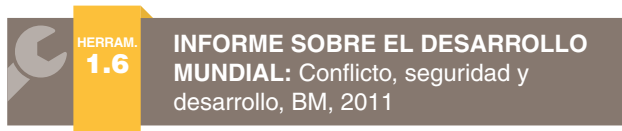
Una rendición formal, un cese negociado de las hostilidades o unas conversaciones seguidas de un acuerdo de paz pueden marcar el final de un conflicto.

En tales casos puede haber un acuerdo de paz, pero la lucha continuará a bajo nivel o esporádicamente y, con frecuencia, se reanudará tras un breve período de tiempo. Por lo tanto, el legado de los conflictos violentos y la incapacidad para absorber las perturbaciones internas o externas a menudo amenazan el desarrollo socioeconómico sostenido y crean un «estado de fragilidad» temporal. La noción de fragilidad se aplica a una serie de situaciones de ámbito nacional y subnacional. Los Estados entran y salen de las situaciones de fragilidad o se mueven a lo largo de un espectro de niveles de fragilidad.

<sup>4</sup> Para saber sobre respuestas a la crisis mediante programas de empleo y trabajo decente, véase Graduate Institute of International Studies, OIT Crisis y L. Fedi (ed.): *Employment in Response to Crisis. An Analytical Report of the Research Project "Strengthening Employment in Response to Crisis"*, Ginebra, 2005. Para una perspectiva a largo plazo, véase OIT: *Local Economic Development Operational Guidelines in Post-Crisis Situations*, Ginebra, 1997.

Encontramos desde países que se encuentran en proceso de recuperación después de un conflicto y están reconstruyendo sus instituciones políticas y económicas, hasta países en los que los bajos niveles desarrollo económico y eficacia del Estado parecen ser crónicos, así como países en los que la construcción del Estado y el desarrollo económico se ven obstaculizados por la prolongación de los conflictos. En otros casos, los conflictos y disturbios pueden encontrarse en focos aislados que pueden cruzar las fronteras.

Las situaciones de fragilidad pueden caracterizarse adicionalmente por un aumento de los niveles de violencia. Por lo tanto, el fortalecimiento de la gobernanza y de unas instituciones legítimas son cruciales para proporcionar a los ciudadanos seguridad, justicia y empleos, como se indica en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2011*.



## Características de las situaciones de conflicto y las situaciones posteriores a conflictos

Teniendo en cuenta que resulta más probable que los conflictos armados ocurran en los países menos adelantados (PMA), las situaciones posteriores a los conflictos presentan desafíos únicos que se caracterizan por:

- unas instituciones debilitadas, unos servicios sociales interrumpidos, unas economías pobres o con un funcionamiento deficiente y un agotamiento significativo de las capacidades en todos los niveles. En comparación con las situaciones posteriores a los desastres, habrá una mayor necesidad de apoyo en materia de políticas, desarrollo institucional y capacidad de respuesta;

- inestabilidad a nivel macroeconómico y microeconómico, que puede reflejarse en una inestabilidad política, una inflación alta, etc.;
- la destrucción de los activos productivos y no productivos, que obliga a las personas a huir de su región, lo que contribuye a la inestabilidad y a una vulnerabilidad aún mayor;
- la escasez de capital humano, la falta de competencias, la ausencia prolongada de servicios, la falta de accesibilidad;
- la inseguridad, la anarquía y las violaciones de los derechos humanos persistentes;
- la destrucción de capital físico como carreteras, mercados, sistemas eléctricos y de telecomunicaciones, etc.;
- la destrucción del capital social: a menudo se rompen las relaciones y las estructuras comunitarias, lo que va acompañado de una pérdida de la confianza en las instituciones locales y las autoridades formales, por lo que hay una gran necesidad de diálogo social para reconstruir la confianza en las instituciones y apoyar la cohesión social, para, de ese modo, contribuir a la prevención de los conflictos;
- dada la devastación y destrucción generalizadas de los activos humanos, físicos, sociales y naturales anteriormente descrita, el ritmo de recuperación es generalmente más lento que en las situaciones posteriores a desastres;
- la presencia de una economía de guerra y unos intereses creados pueden ser posibles elementos disruptivos adicionales, particularmente en los sectores extractivos, la minería, la pesca, la silvicultura o la fauna silvestre.

## 1.3 Desastres

Un **desastre** es una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos

UNISDR 2009

Los desastres pueden surgir de riesgos naturales (geológicos, biológicos, hidrometeorológicos) o ser inducidos por procesos humanos (el cambio climático, la degradación del medio ambiente y los riesgos tecnológicos). A menudo se describen como el resultado de la combinación de la exposición a un peligro, unas determinadas condiciones de vulnerabilidad y unas medidas o capacidades

insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas.

Cuando las poblaciones vulnerables están expuestas a acontecimientos peligrosos recurrentes o cíclicos como la sequía, las emergencias humanitarias son a menudo el resultado no solo de los acontecimientos más recientes sino de la acumulación de los efectos de diversos acontecimientos anteriores. Estas situaciones se denominan **emergencias de evolución lenta**, que son aquellas que no surgen de un solo acontecimiento claramente definido, sino que se producen de forma gradual a lo largo del tiempo, a partir de la confluencia de diferentes acontecimientos. Cuando no se ha conseguido una recuperación completa de la resiliencia de los medios de vida tras un acontecimiento de evolución lenta —como el impacto del cambio climático, la sequía o la degradación de la tierra o el agua— un acontecimiento posterior, aunque sea menos grave, puede empujarlos rápidamente hacia una situación de grave necesidad humanitaria. Si los medios de vida no se restauran o fortalecen entre estos acontecimientos mediante actividades de recuperación y desarrollo, los peligros, aunque sean cada vez menores, podrán empujar a los hogares por el precipicio, lo que terminará produciendo un círculo vicioso.

Las líneas divisorias entre los distintos tipos de emergencia son a menudo difusas. Por ejemplo, las inundaciones se clasifican normalmente como emergencias súbitas. Sin embargo, puede hacer falta un mes de intensas lluvias aguas arriba para que crezca el caudal de los ríos hasta el punto de inundar las comunidades aguas abajo. Sin embargo, la razón por la cual distinguimos los acontecimientos súbitos de los de evolución lenta es sencilla: las emergencias de evolución lenta pueden ser mitigadas por una respuesta temprana.

Las estrategias de mitigación tienen por objeto limitar o reducir la magnitud del cambio climático a largo plazo, principalmente mediante la reducción o la prevención de la emisión de gases de efecto invernadero. El Acuerdo de París, adoptado en la 21ª Conferencia de las Partes (COP 21), refleja un reconocimiento importante de los vínculos entre las acciones para abordar el cambio climático, por una parte, y el empleo y la inclusión social, por la otra. También es un llamamiento a los actores del mundo del trabajo para que desempeñen su papel.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, aprobado en la 3ª Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres celebrada en 2015 en Sendai, Japón, está centrado en la prevención. Es un acuerdo de 15 años voluntario y no vinculante que reconoce que el Estado tiene la función primordial de reducir del riesgo de desastres, pero que la responsabilidad debe ser compartida con otras partes interesadas, entre las que se incluyen los gobiernos locales y el sector privado, entre otros. Mediante el establecimiento de objetivos alcanzables, pretende lograr la «reducción sustancial del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por los desastres tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países».



HERRAM.  
1.7

Acuerdo de París COP 21, 2015



HERRAM.  
1.8

HOJA INFORMATIVA: Tabla del Marco Sendai, UNISDR, 2015

## Características de las situaciones posteriores a desastres

- La necesidad de apoyo en materia de políticas, desarrollo institucional y capacidad de afrontamiento es menos pronunciada en situaciones posteriores a desastres que en situaciones posteriores a conflictos.
- Por lo general, las capacidades humanas y la mano de obra calificada están más disponibles en el país que en las situaciones posteriores a conflictos. Aunque sus activos pueden haber desaparecido, los supervivientes no han perdido sus competencias, mientras que en las situaciones de conflicto prolongado puede haber una falta total de determinadas competencias al no haber existido formación o empresas durante años o décadas.
- La cohesión social puede aumentar en el período inmediatamente posterior a un desastre. Las organizaciones comunitarias y las estructuras sociales existentes a menudo ayudan a las personas a afrontar las consecuencias de un desastre y a recuperarse.
- Los desastres a menudo se producen cíclicamente en los mismos países. Las experiencias de desastres anteriores y las medidas de preparación para los desastres deben y pueden incorporarse en los procesos de recuperación de los desastres.

- Los desastres son a menudo una oportunidad para el desarrollo de medidas de planificación previas a los desastres, aunque la respuesta a los desastres naturales sigue estando dominada por la asistencia humanitaria y la gestión de las emergencias.
- Cabe esperar que la recuperación sea más rápida tras un desastre natural inesperado que en situaciones posteriores a conflictos.
- En ocasiones, la asistencia internacional ha dado lugar a distorsiones de los mercados y a una inflación considerable impulsada por el suministro o por la demanda, por ejemplo a la inflación de los sueldos a través de programas de remuneración del trabajo en efectivo mal concebidos o del pago de salarios excesivos a trabajadores humanitarios.

### Riesgo de desastres.

Las posibles pérdidas que ocasionaría un desastre en términos de vidas, las condiciones de salud, los medios de sustento, los bienes y los servicios, y que podrían ocurrir en una comunidad o sociedad particular en un período específico de tiempo en el futuro.

UNISDR 2009

### Reducción del riesgo de desastres (RRD).

El concepto y la práctica de reducir el riesgo de desastres mediante esfuerzos sistemáticos dirigidos al análisis y a la gestión de los factores causales de los desastres, lo que incluye la reducción del grado de exposición a las amenazas, la disminución de la vulnerabilidad de la población y la propiedad, una gestión sensata de los suelos y del medio ambiente, y el mejoramiento de la preparación ante los eventos adversos.

UNISDR 2009

## 1.4 Resiliencia

La resiliencia puede describirse como la capacidad de los hogares, comunidades y sistemas para anticipar, resistir, adaptarse y recuperarse de las secuelas de las crisis, las tensiones y las amenazas (tales como los desastres naturales, las epidemias, la inestabilidad socioeconómica o el conflicto) de maneras que apoyan el desarrollo económico y social y reducen la vulnerabilidad. Por lo tanto, la resiliencia es una meta en lugar de un enfoque o una actividad en sí misma.

El concepto de resiliencia es particularmente importante como centro de atención para la programación y el desarrollo humanitarios en contextos de crisis recurrentes complejas y dinámicas. La resiliencia se construye antes, durante y después de las crisis, y se centra en la capacidad

### Resiliencia.

La capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas

Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre DRR para la resiliencia 2013



### Medios de vida.

Un medio de vida comprende las capacidades, bienes (provisiones, fondos, demandas y acceso a recursos) y actividades que se requieren para poder vivir.

Tesoro de la OIT

### Preparación.

El conocimiento y las capacidades que desarrollan los gobiernos, los profesionales, las organizaciones de respuesta y recuperación, las comunidades y las personas para prever, responder, y recuperarse de forma efectiva de los impactos de los eventos o las condiciones probables, inminentes o actuales que se relacionan con una amenaza.

UNISDR 2009

de superar las crisis más que en su prevención. Estas capacidades deben desarrollarse a nivel nacional tanto como sea posible, para que los estados no tengan que depender de la ayuda externa para hacer frente a las crisis.

El fortalecimiento de la resiliencia consiste en planificar a largo plazo, incorporar una cultura de intercambio, aprendizaje y pruebas, adoptar un enfoque más integrado a la gestión de los riesgos y tener en consideración las partes más débiles de todo el sistema.

El concepto de resiliencia se utiliza de diversas maneras. Por ejemplo, el siguiente Cuadro proporciona algunas orientaciones sobre la forma de medir la resiliencia basándose

en cuatro ámbitos en los que se pueden medir las capacidades adaptativas para determinar la resiliencia de las comunidades (véase el Cuadro).<sup>5</sup>

5 Norris et al.: «Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness», en *American Journal Community Psychology* (2008): pág. 135.

La adopción de un enfoque de resiliencia en el mundo del trabajo requiere la participación de los actores de los sectores público y privado, en particular de las organizaciones de empleadores y trabajadores, los gobiernos, las comunidades, las empresas, las cooperativas y los agentes de desarrollo económico local. Una cobertura adecuada y amplia de la protección laboral y social<sup>6</sup>, la creación de empleos y fuentes de ingresos de calidad para asegurar los medios de vida y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo son fundamentales para lograr la resiliencia socioeconómica frente a múltiples peligros y únicamente se pueden garantizar mediante una mayor preparación y una capacidad de respuesta y recuperación.

El mundo invirtió 24.500 millones de dólares de los Estados Unidos en intervenciones humanitarias en 2014<sup>7</sup>. Ese mismo año, según el Secretario General de las Naciones Unidas, solo un 0,4 por ciento de la asistencia internacional para el desarrollo se destinó a la prevención y

6 *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-15*: La noción de protección social utilizada por la OIT comprende todas las medidas que conceden prestaciones, ya sea en metálico, ya sea en especie, para garantizar la protección en caso de, entre otras cosas,: i) una falta de ingresos relacionados con el trabajo (o unos ingresos insuficientes) ocasionada por la enfermedad, la discapacidad, la maternidad, los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, el desempleo, la vejez o el fallecimiento de un miembro de la familia; ii) una falta de acceso o un acceso inasequible a la asistencia médica; iii) un apoyo familiar insuficiente, especialmente en el caso de los hijos y de los adultos dependientes; iv) la pobreza general y la exclusión social.

7 *Global Humanitarian Assistance Report 2015*, [http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015\\_Interactive\\_Online.pdf](http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015_Interactive_Online.pdf).

## POSIBLES INDICADORES DE RESILIENCIA

### 1. EL DESARROLLO ECONÓMICO

- La equidad en el riesgo y la vulnerabilidad a los peligros
- El nivel de diversidad de los recursos económicos
- La equidad en la distribución de recursos

### 3. CAPITAL SOCIAL

- Apoyo social recibido
- Apoyo social percibido (esperado)
- El arraigo social (vínculos informales)
- Los vínculos institucionales y la cooperación
- La participación, el liderazgo y los roles de los ciudadanos (vínculos formales)
- El sentido de comunidad
- El apego al lugar

### 2. INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

- Narrativas
- Medios de comunicación responsables
- Competencias e infraestructura
- Fuentes de información de confianza

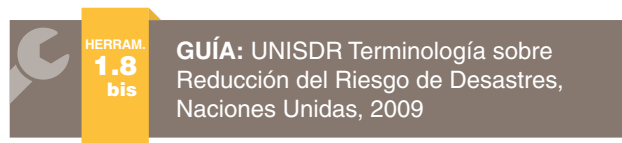
### 4. COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD

- Acción comunitaria
- Capacidades de reflexión crítica y de resolución de problemas
- Flexibilidad y creatividad
- Eficacia colectiva y empoderamiento
- Asociación política

la preparación<sup>8</sup>. Sin embargo, la inversión en el desarrollo de la resiliencia y la prevención reduce el impacto negativo de los conflictos y los desastres súbitos y de evolución lenta, que son especialmente perjudiciales en las denominadas situaciones de fragilidad. De hecho, la pérdida económica total atribuible al impacto de los desastres naturales desde 2005 hasta 2015 fue de más de 1,3 billones de dólares de los Estados Unidos. Aunque no puede evitarse un acontecimiento como un ciclón o un terremoto, sí puede evitarse el impacto negativo o al menos reducirse la profundidad o la escala del mismo en un país o comunidad, para evitar que se convierta en un desastre. Planificar y poner en marcha de antemano los componentes clave de la respuesta ayuda a que todos entiendan lo que se tiene que hacer y quién tiene que hacerlo y esto ayuda a salvar vidas y medios de vida cuando tiene lugar una crisis.

La preparación es un proceso continuo de aplicación de medidas que permiten a las partes implicadas estar listas y capacitadas para responder. Estas medidas deben repetirse, actualizarse y probarse periódicamente para cubrir las deficiencias, desarrollar la capacidad, fomentar las relaciones de trabajo y aclarar las funciones y responsabilidades. De acuerdo con esta lógica, la preparación es una piedra angular de la resiliencia. El análisis y la supervisión de los riesgos son la piedra angular de la preparación puesto que el

proceso genera información sobre los peligros que pueden producirse (análisis de los riesgos) y luego «da la señal de alarma» (supervisión) para permitir que los actores nacionales e internacionales actúen con rapidez en cuanto reciben la información de alerta temprana.



## Reconocer las interrelaciones: de la fragilidad a la resiliencia

Los esfuerzos directos y los fondos destinados a respuestas e intervenciones, costosas y a menudo de corto plazo, ante situaciones de crisis y situaciones posteriores a conflictos pueden ser más fáciles de medir y dar resultados más inmediatos, pero también es posible que, involuntariamente, limiten los esfuerzos mundiales para mantener la paz. El enfoque centrado en las personas y el compromiso de no dejar a nadie atrás no se puede lograr reaccionando a las crisis con respuestas paliativas, puesto que los datos empíricos nos indican que estas crisis podrían haberse prevenido y el sufrimiento humano y las pérdidas económicas podrían haberse evitado. Por lo tanto, para abordar las causas profundas de los conflictos y desastres y fortalecer la capacidad de recuperación de las personas, para que puedan hacer frente a situaciones de crisis y tensiones complejas, adaptarse, recuperarse y transformarse de la mejor forma posible, hay que prestar atención a las

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

situaciones de fragilidad. Aunque las crisis son parte inherente de los procesos de desarrollo, su impacto destructivo puede minimizarse en gran medida si las primeras señales de alarma desencadenan acciones tempranas y preventivas.

El enfoque en la prevención requiere que el sistema las Naciones Unidas preste una mayor atención a la reducción y la gestión de los riesgos de desastre, las

emergencias complejas, los conflictos violentos, las emergencias de salud y todo tipo de crisis, incluidos los desplazamientos forzados. El desarrollo de la resiliencia ante todo tipo de crisis y tensiones, así como la recuperación mejor y más rápida, se han convertido en un ámbito de acción común clave de la agenda mundial para el desarrollo (véase el Capítulo 3 para conocer los mecanismos de coordinación existentes a escala mundial).

## Implicaciones de la fragilidad, los conflictos y los desastres

### 1.5 ¿Por qué importan el empleo y el trabajo decente?

En su 70ª Asamblea General, celebrada el 15 de septiembre de 2015, las Naciones Unidas lanzaron oficialmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que sustituyó a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los países en situaciones de fragilidad se ven cada vez más como los últimos epicentros de la pobreza extrema. Mientras que los ODM no tuvieron en cuenta de manera efectiva la naturaleza específica de la fragilidad, la nueva agenda conlleva el compromiso de la comunidad internacional para el desarrollo para asegurar que todos los Estados

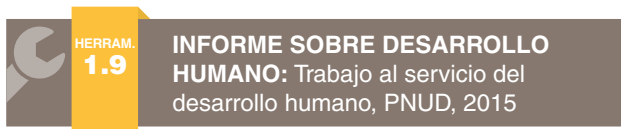
alcancen los 17 objetivos, con el espíritu de no «dejar a nadie atrás». La nueva agenda tiene un alcance más amplio que los ODM. Va más allá del desarrollo socioeconómico para incorporar las nuevas áreas de la sostenibilidad ambiental y el desarrollo de sociedades pacíficas e instituciones capaces. Su ambición es erradicar la pobreza y lograr la igualdad en todas las sociedades en un plazo de quince años. Los ODS más importantes para la participación en los entornos frágiles se enumeran a continuación:

#### ODS MÁS IMPORTANTES PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y EL TRABAJO DECENTE EN SITUACIONES DE FRAGILIDAD, CONFLICTO Y DESASTRE

 <p><b>1</b> FIN DE LA POBREZA</p>	<p>1.4 En situaciones de fragilidad, conflicto y desastre</p> <p>1.5 Fomentar la resiliencia</p>	 <p><b>10</b> REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</p>	<p>10.2 Promover la inclusión social, económica y política de todas las personas</p>
 <p><b>3</b> SALUD Y BIENESTAR</p>	<p>3.d Fortalecer la capacidad de todos los países frente a los riesgos sanitarios</p>	 <p><b>11</b> CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES</p>	<p>11.5 Fortalecer la resiliencia y las capacidades de adaptación</p>
 <p><b>5</b> IGUALDAD DE GÉNERO</p>	<p>5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación</p> <p>5.2 Eliminar todas las formas de violencia</p> <p>5.a Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos</p>	 <p><b>13</b> ACCIÓN POR EL CLIMA</p>	<p>13.1 Combatir los efectos del cambio climático, objetivos (fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación)</p> <p>13.3 Mejorar la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, adaptación</p>
 <p><b>8</b> TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO</p>	<p>8.2 to 8.10 (productividad económica, creación de empleos decentes, políticas orientadas al desarrollo, eficiencia de los recursos globales, empleo de los jóvenes, trabajo infantil, derechos laborales, SST, instituciones financieras nacionales)</p>	 <p><b>16</b> PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS</p>	<p>16.6 Sociedades en paz: instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas</p> <p>16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas</p> <p>16.11 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas</p>



El Informe sobre *Desarrollo Humano 2015* afirma que «las relaciones entre los conflictos y el trabajo se refuerzan mutuamente. El trabajo puede ayudar a la consolidación de la paz y el desempleo y las malas condiciones de trabajo, cuando coinciden con otras causas de descontento social, pueden ser desestabilizadores». Llega a la conclusión de que «el Programa de Trabajo Decente y el marco de desarrollo humano se refuerzan mutuamente».

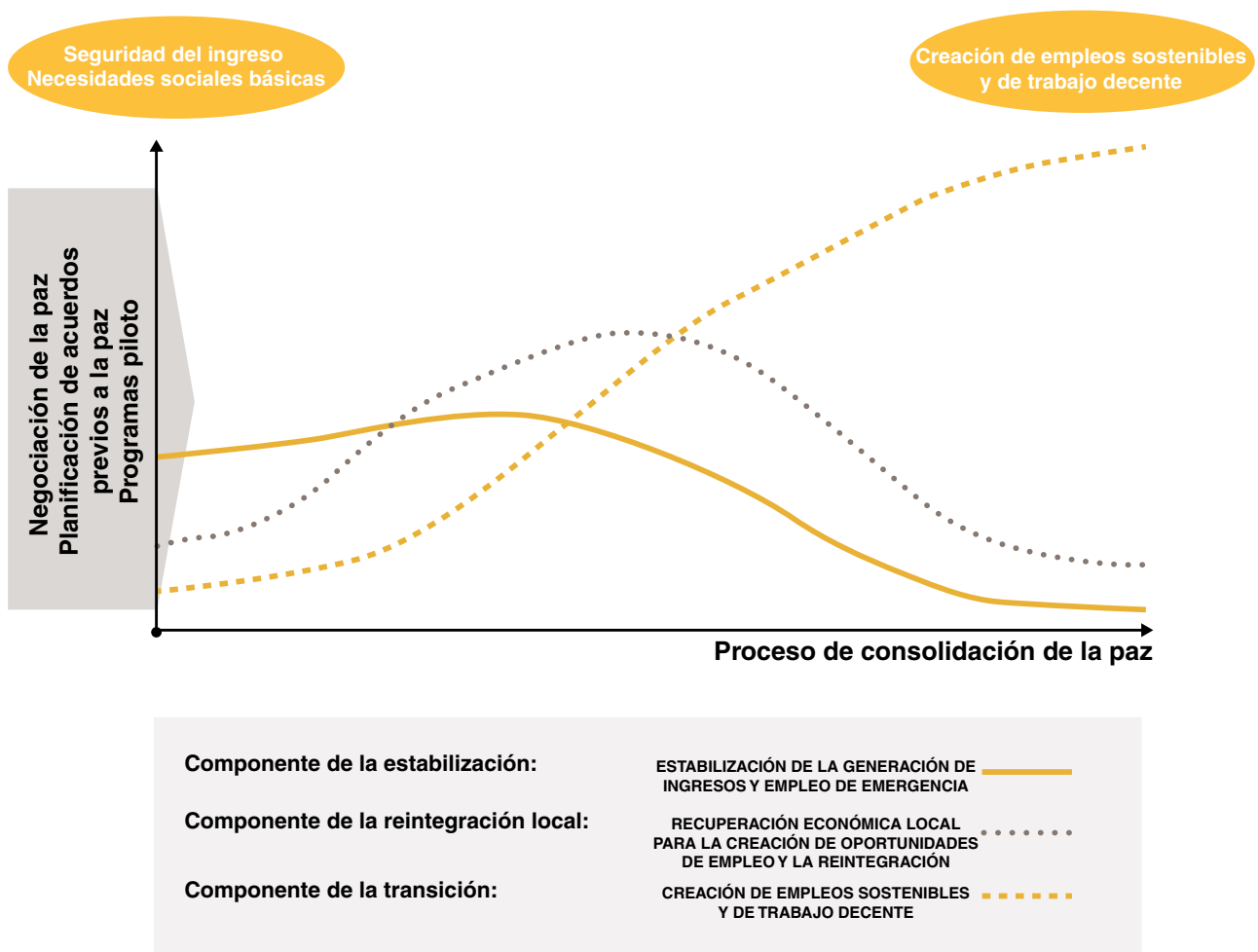


Aunque una crisis puede dificultar los esfuerzos de desarrollo de una sociedad, también puede proporcionar una «ventana de oportunidad» para que se produzcan mejoras sociales, económicas y políticas. Las sociedades que se encuentran en situaciones posteriores a crisis son a menudo más receptivas al cambio. Los gobiernos y los organismos de ayuda pueden aprovecharse de esto

para diseñar programas que tienen como objetivo reducir la vulnerabilidad y fortalecer los mecanismos de adaptación, fomentando la buena gobernanza y las mejoras en las infraestructuras, entre otras cosas.

La Política de 2009 de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto establece un marco normativo común para la ampliación y la coordinación de la creación de empleo y los esfuerzos de reintegración de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales y la comunidad internacional en general. Propone un amplio conjunto de iniciativas políticas, principios rectores y directrices de programación para apoyar las intervenciones tanto en el ámbito de las políticas como de la acción sobre el terreno a nivel nacional en situaciones posteriores a conflictos. Se presta especial atención a las necesidades y capacidades de los grupos afectados por conflictos, con especial atención a las mujeres desempleadas y a los jóvenes (muchas de estas intervenciones se describen en las secciones 5.3 y 5.4).

**FIGURA 2:** Un único programa con tres componentes concurrentes (las curvas indican la intensidad de los programas)



Una nota complementaria de orientación operacional (la Herramienta 1.11 que se presenta a continuación) establece las disposiciones institucionales y de aplicación entre los diferentes organismos de las Naciones Unidas en este ámbito (véase también 5.2).

*«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.»*

*Política de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto*

HERRAM.  
1.10
Política de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto, 2009

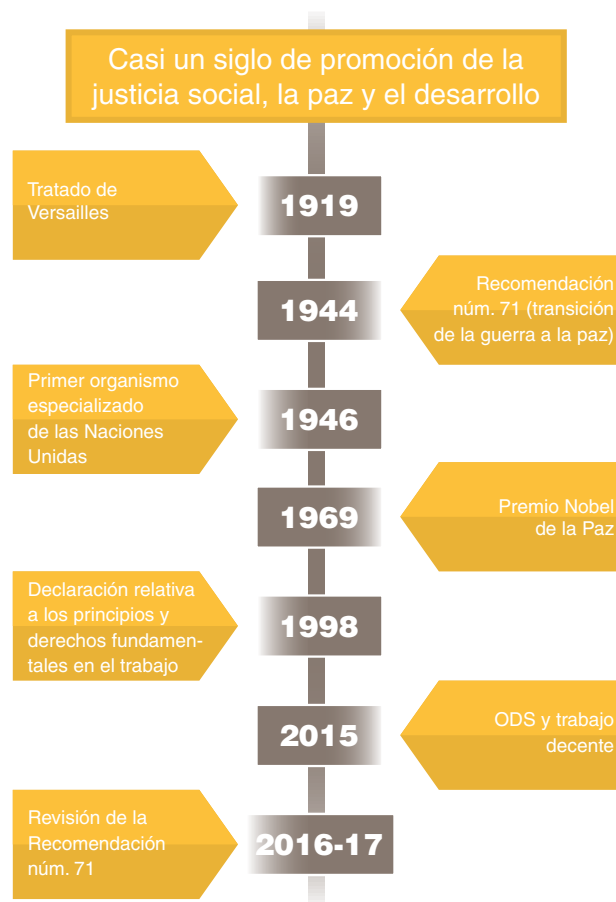
HERRAM.  
1.11
UN System-wide Operational Guidance Note for Post-Conflict Employment Creation, Income Generation and Reintegration, 2009

El objetivo de la paz y la resiliencia significa que el empleo y las intervenciones en materia de trabajo decente también deben dirigirse a algunas de las peores situaciones humanitarias del mundo. Algunas de estas situaciones no son problemas transitorios sino situaciones de emergencia de larga duración (por ejemplo, la persistencia de los elevados niveles de malnutrición en el Sahel), que continúan existiendo aunque no se hayan producido crisis como la sequía. Como afirma el Secretario General en su informe para la Cumbre Humanitaria Mundial: «Aunque los enfoques internacionales humanitarios y de desarrollo traen alivio y avances a millones de personas, demasiado a menudo fracasan a la hora de mejorar de manera sostenible las perspectivas de muchas personas en entornos frágiles y propensos a las crisis. Millones de personas están atrapadas en la dependencia de la ayuda a corto plazo que los mantiene vivos pero no llega a garantizar su seguridad, dignidad y capacidad de prosperar y ser autosuficientes en el largo plazo».

## El papel histórico de la OIT en la paz y la resiliencia

La OIT puede desempeñar un papel clave para superar la dicotomía entre ayuda humanitaria y ayuda para el desarrollo a través de su Programa de Trabajo Decente y su cartera multidisciplinaria de intervenciones posibles. La OIT ofrece resultados inmediatos en términos de empleo y oportunidades de formación profesional para garantizar un impacto real en el corto plazo y lograr una credibilidad entre las poblaciones locales, las instituciones y los socios para contribuir a largo plazo a la creación de las condiciones necesarias para unas soluciones duraderas. Por ejemplo, cuando no existen unas oportunidades de empleo sostenible, la OIT puede contribuir proporcionando prestaciones de protección social a las personas afectadas por una crisis, no solo para aportarles ingresos o seguridad de ingresos, sino también dividendos de libertad, seguridad, dignidad, autoestima, esperanza y la posibilidad de participar en la reconciliación y la reconstrucción de sus comunidades.

El trabajo decente puede ser un factor crucial para romper los ciclos de fragilidad y sentar las bases para la construcción de comunidades estables en las zonas afectadas por desastres y conflictos.





Trabajar en las zonas frágiles de un país puede ayudar al empoderamiento de las instituciones nacionales para la creación de un entorno propicio para la recuperación socioeconómica y el desarrollo a través de políticas que mejoren las oportunidades de trabajo decente y la protección social. Sin embargo, estas actividades tienen que estar vinculadas a proyectos que produzcan dividendos de paz inmediatos, para fortalecer el apoyo local a la participación de la OIT.

La propia OIT se creó para abordar las causas que habían llevado a la Primera Guerra Mundial. La Recomendación núm. 71, adoptada cuando la Segunda Guerra Mundial estaba llegando a su fin, dirigió la respuesta de la OIT hacia la defensa de la justicia social para contribuir a la reconciliación y la recuperación posterior a la guerra. El concepto de paz duradera que fluye de la justicia social fue la expresión más evocadora de la contribución de la OIT a la consecución de la paz y la OIT recibió el Premio Nobel de la Paz en 1969 con motivo de su 50 aniversario. La Declaración de Filadelfia y las declaraciones posteriores, incluidas la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), encarnan,

todas ellas, este enfoque. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa reconoce en su preámbulo que ha llegado 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». Destaca el papel del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), como instrumento de gobernanza y el hecho de que de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT «son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente».

### Un espectro cada vez mayor de intervenciones para el empleo y el trabajo decente

Más de 70 años después de la adopción de la Recomendación núm. 71 la situación se ha vuelto más compleja, con cambios en la naturaleza de los propios conflictos, así 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 acontecimientos catastróficos<sup>9</sup>. Este compromiso por parte de los mandantes de la OIT confirma la participación de la OIT a la hora de proporcionar un enfoque normativo revisado para

**HERRAM. 1.12** **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), OIT, 2015**

**HERRAM. 1.14** **GB.320/POL/9: Cooperación técnica de la OIT en los Estados frágiles, OIT, 2014**

<sup>9</sup> El Consejo de Administración de la OIT decidió incluir un punto de carácter normativo en la agenda de la 105ª reunión (junio de 2016) de la CIT sobre el *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)*, para una doble discusión con el fin de revisar la Recomendación.

el empleo y el trabajo decente en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre.

Cuando las personas están desempleadas puede aumentar la probabilidad de que se las incite o manipule para que participen en actividades violentas. En entornos inestables esto puede aumentar la agitación social y, en casos extremos, también el reclutamiento por parte de grupos insurgentes, lo que aumenta el riesgo de disturbios y conflictos. El desempleo produce descontento y puede, por tanto, suscitar considerables protestas; también han que tener en cuenta el reducido costo de oportunidad de la violencia. Las crisis destruyen el empleo, las fuentes de ingresos, los medios de vida, las infraestructuras y los servicios y afectan a la productividad y la empleabilidad de los grupos de población afectados, con efectos devastadores en el caso de las crisis prolongadas, que, a menudo, acaban con décadas de labores de desarrollo. Además, las crisis golpean siempre con mayor dureza a las personas vulnerables y marginadas.



**Un proyecto de investigación conjunto del BM y la OIT, el PNUD y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz sobre el impacto de los programas de empleo en la consolidación de la paz**

Las cuatro agencias desarrollarán un informe y una guía práctica sobre cómo puede reforzarse el impacto de los programas de empleo en la consolidación de la paz y cómo esto puede proporcionar orientación para una mejor armonización del diseño y la ejecución de programas por países en situaciones de fragilidad.

Un elemento clave de esta investigación incluye estudios de casos por país en tres países y el primero seleccionado por el Comité Directivo (CD) ha sido el Líbano. El objetivo de este estudio de caso es proporcionar un análisis en profundidad sobre la complementariedad y coordinación entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial con respecto a los programas de empleo. También se estudiará más detalladamente el impacto sobre la consolidación de la paz de los diversos programas de empleo financiados o ejecutados por el PBF, la OIT, el PNUD o el Banco Mundial.

Esta colaboración ha sido posible gracias al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas y el Banco Mundial para Países Vulnerables y Afectados por Conflictos.

## Cuestiones de trabajo decente en situaciones de crisis y fragilidad

El trabajo decente es vital para contribuir a la reducción de la fragilidad, la estabilización posterior a las crisis y la reintegración, y allana el camino para el crecimiento económico y la paz sostenible. El trabajo decente puede:

- generar *dividendos de paz* en términos de empleo, protección social y oportunidades de derechos a las comunidades más afectadas por la fragilidad, los conflictos y los desastres;
- promover una recuperación que constituya la base para una nueva trayectoria de desarrollo (es decir, la crisis como oportunidad);
- mejorar la resiliencia de los mandantes promoviendo una recuperación o una prevención centradas en el trabajo decente
- apoyar y proteger a las poblaciones más afectadas como los excombatientes, los repatriados y los desplazados internos, mientras se ponen en marcha esfuerzos sostenibles de reintegración.

Esta trayectoria debería incluir oportunidades de trabajo productivo y generador de ingresos equitativos de diversas formas; seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias; mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social; libertad para que las personas puedan expresar sus preocupaciones, organizarse y participar en las decisiones que afectan a sus vidas; e igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.



El trabajo decente ayuda a sacar a las personas y las sociedades de las situaciones de crisis y a encaminarlas hacia el desarrollo sostenible. También ofrece a las personas afectadas por la crisis libertad, seguridad, dignidad, autoestima, esperanza y la participación en la reconciliación y la reconstrucción de sus comunidades.

A fin de equipar mejor a la OIT para trabajar en situaciones de fragilidad, en 2015 el Director General decidió crear un programa de cooperación para el desarrollo de referencia llamado «**Empleo**

**para la Paz y la Resiliencia**», que está diseñado como un programa de generación de empleo para países afectados por conflictos y propensos a desastres. En él se dará especial importancia a las necesidades de los jóvenes desempleados, subempleados y poco cualificados, como grupo particularmente susceptible a la exclusión social que puede desencadenar inestabilidad social y política. Mediante la intervención con este y otros grupos, el programa puede contribuir a la consolidación de la paz, la reconciliación nacional y la cohesión social (véase el apartado 2.6).

## 1.6 Implicaciones de la fragilidad, los conflictos y los desastres para los grupos y sectores con necesidades especiales

La fragilidad, los conflictos y los desastres pueden haber aumentado los efectos adversos sobre los más marginados y desfavorecidos. Actúan como causas de la vulnerabilidad que pueden identificarse mediante diferentes lentes. Por otra parte, la adopción de un enfoque centrado específicamente en un sector determinado, en el género, en la juventud o en los derechos podría también servir para identificar los factores de cambio para la promoción del empleo y el trabajo decente.

### Implicaciones para la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

La restauración de la regulación del mercado de trabajo es importante para la prevención de la discriminación, la explotación sexual y el acoso, la violencia, el trabajo forzoso, los salarios bajos y las condiciones de trabajo intolerables, especialmente para las mujeres y los niños en situación de fragilidad, conflicto y desastre.

La Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo aprobada en 1998 por la OIT establece cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo:

- La abolición efectiva del trabajo infantil
- La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio
- La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva
- La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación

Aunque no se mencione de manera específica, la mayoría de las quejas sobre violaciones de los PDFT están relacionadas con los Estados frágiles. En la práctica, la realización del principio de libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva requiere, entre otras cosas, en primer lugar, una base jurídica que garantice que estos derechos se hagan cumplir y, en segundo lugar, un marco institucional propicio, a ser posible tripartito, entre las organizaciones de empleadores y trabajadores, o una combinación de ambas cosas. Esta situación podría no darse, particularmente en los entornos frágiles.

Las situaciones de conflicto interno a menudo conllevan el reclutamiento forzoso y la integración en la lucha o el apoyo a las fuerzas armadas,

particularmente por parte de entidades no gubernamentales, e incluso la esclavitud pura y simple. También puede surgir el trabajo forzoso en otros escenarios posteriores a catástrofes, especialmente durante períodos en los que no se aplica la ley y no hay una administración del trabajo.

La discriminación y la exclusión resultantes pueden ser una de las principales causas de descontento social que acaben conduciendo a conflictos internos, por lo que los esfuerzos para superar estas situaciones son importantes tanto para la prevención como para la reintegración. La lucha contra la discriminación es un enfoque preventivo esencial para la clase de conflictos de tipo étnico, religioso y de otra índole que pueden convertirse en enfrentamientos armados y guerras civiles y la promoción de la igualdad es un factor importante para la sanación de las heridas del país después de los conflictos, así como para asegurar una distribución equitativa de los programas y la protección tras las crisis nacionales.

El hecho de que no se respeten los principios y derechos fundamentales en el trabajo (PDFT), puede ser un desencadenante de conflictos y fragilidad, mientras que la promoción de estos principios puede facilitar la creación de consenso en la fase posterior a los conflictos. Cuando sea coherente con las prioridades nacionales de consolidación de la paz, las posibles reformas legales y planes de desarrollo deben reflejar los PDFT. Estos principios también pueden utilizarse para iniciar el diálogo entre las partes interesadas, especialmente entre los grupos sociales separados por los conflictos. El papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuyo derecho a la libertad de asociación se cimenta en los convenios y procedimientos de la OIT destinados a garantizar su papel a escala nacional, es una parte inherente de todo el trabajo de la OIT en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre.

**HERRAM. 1.16** Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, OIT, 1998

**HERRAM. 1.17** Estrategia integrada para la promoción de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en situaciones de fragilidad, 2016

**HERRAM. 1.18** **INFORME (VI):** Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción. Discusión recurrente en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, OIT, 2012

## Implicaciones para las organizaciones de trabajadores y empleadores

Una de las cuestiones que deben abordarse, especialmente en las situaciones de crisis prolongadas, es que las organizaciones de empleadores y trabajadores pueden ser muy débiles o no ser representativas, ya sea por un ambiente político y económico que a menudo conduce a conflictos o como resultado de un derrumbe social o económico. Los programas de la OIT pueden ayudar al establecimiento o restablecimiento de estas organizaciones. Las organizaciones de empleadores pueden desempeñar un papel fundamental en las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre ayudando a propiciar un entorno favorable al establecimiento de empresas sostenibles. En la etapa más temprana posible del proceso de recuperación y a veces incluso durante las operaciones humanitarias, las empresas locales no solo generan empleos para la población afectada, sino que también desempeñan un papel crucial en el suministro de los bienes y servicios necesarios para la reconstrucción y el funcionamiento del país. Aún más importante es el hecho de que, tras los desastres y conflictos, la participación temprana de los empleadores en la economía de la ayuda en el territorio y en su mercado puede allanar el camino para el desarrollo económico local mediante la creación y fortalecimiento de empresas sostenibles.

El papel de las organizaciones de trabajadores en las situaciones de crisis es igualmente importante, aunque, por lo general, adopta una forma distinta. En muchos países en crisis, especialmente en las situaciones de conflicto, los sindicatos pueden ser la única institución nacional, aparte de las fuerzas armadas, que sobreviva a la crisis, sobre todo después de conflictos prolongados. En tales casos, su participación en el diálogo social es vital para que los trabajadores contribuyan a las deliberaciones nacionales de recuperación y para asegurarse de que no se pasen por alto las necesidades de

los trabajadores en el contexto de la recuperación económica y social. En algunos casos, también pueden proporcionar ayuda inmediata.

Una de las principales dificultades para los sindicatos en estas situaciones es que a menudo tienen deficiencias organizativas y estructurales. Los sindicatos necesitan y buscan un desarrollo de la capacidad para entender mejor su papel en el fortalecimiento de los mecanismos democráticos, así como de los mecanismos de administración y gestión de los propios sindicatos.

## Implicaciones para las cuestiones de género

La lucha por la igualdad de género por parte de la OIT se basa en el reconocimiento de que la igualdad no es solo un valor intrínseco y un derecho en sí mismo, sino que también tiene un papel decisivo en la consecución del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La fragilidad, los conflictos y los desastres afectan tanto a las mujeres como a los hombres, pero les afectan de manera diferente.

La división de género del trabajo en los hogares y la economía conlleva que muchas mujeres tengan menos acceso a los recursos económicos, entre los que se incluyen las propiedades, los recursos financieros, las herencias y los recursos naturales, y sean menos capaces de controlar los recursos y procesos pertinentes para hacer frente 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. 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 de los ingresos familiares 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

### Capacitación múltiple de las mujeres en la reconstrucción posterior al terremoto en Gujarat, India

Tras el terremoto de Gujarat que tuvo lugar en India en 2001, la OIT y la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) establecieron de forma conjunta un proyecto piloto en diez pueblos, centrado principalmente en las mujeres artesanas. Empleando un modelo participativo, este proyecto involucró a las mujeres en la definición de las necesidades de la comunidad.

La formación se centró en la capacitación de las mujeres en competencias relacionadas con la artesanía y otras iniciativas de generación de ingresos, en la reconstrucción de las viviendas basada en técnicas con alto coeficiente de mano de obra para la construcción de edificios resistentes a terremotos y en las labores rutinarias de mantenimiento y reparación. El proyecto hizo hincapié en el desarrollo de capacidades múltiples, para promover la diversificación profesional como un importante instrumento de reducción de los riesgos.

*Fuente: «Gender in Crisis Response, ILO FACT Sheet», Programa InFocus sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, mayo de 2003*

únicos proveedores y cuidadores de la familia. En tiempos de crisis, las posibilidades de educación de la mayoría de las niñas se reducen al disminuir los ingresos familiares y aumentar las responsabilidades a las que tienen que dedicar su tiempo. En general, las oportunidades de las mujeres se reducen aún más conforme disminuye su participación política y resurgen las actitudes patriarcales tradicionales. Las mujeres también tienden a ser víctimas de la violencia derivada del deterioro de la ley y el orden que acompaña a las crisis, así como de la violación y el secuestro en masa que se utilizan como arma de guerra. Las dificultades relacionadas con la crisis agravan y hacen más complejos los problemas que existían antes.

Al mismo tiempo, las mujeres son las fuerzas motrices de la recuperación después de los conflictos y los desastres y su inclusión en las actividades de reconstrucción de los Estados proporciona la base para la formulación de estrategias de desarrollo incluyentes. Las situaciones de crisis sirven como oportunidades para hacer frente a violaciones de derechos y situaciones de discriminación basadas en el género existentes. Para reconocer las necesidades y fortalezas especiales de las mujeres en las situaciones posteriores a las crisis, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución núm. 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad, cuya aplicación fue revisada en 2015.

**HERRAM. 1.19** **GUÍA:** Gender and Statebuilding in Fragile and Conflict affected States, OCDE, 2013

**HERRAM. 1.20** **GUÍA:** Gender equality in development cooperation projects, OIT

**HERRAM. 1.21** Resolución núm. 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad, 2000

**HERRAM. 1.22** **ESTUDIO:** Implementation of UN Security Council resolution 1325, 2015

**HERRAM. 1.22 bis** **GUÍA:** Gender Handbook in Humanitarian Action, IASC, 2006

## Implicaciones para la juventud

Los jóvenes representan más de un tercio de la población de los países afectados por la fragilidad y, por tanto, pueden constituir una fuerza tremenda para el cambio<sup>10</sup>. Para dirigir la energía y la creatividad de los jóvenes hacia la paz y la resiliencia se requieren intervenciones rápidas y sostenidas de empoderamiento económico y participación ciudadana.

Los jóvenes (entre 15-24 años <sup>11</sup>) son uno de los grupos a los que las crisis golpean más duramente y que menos posibilidades tiene de encontrar trabajo. Las causas de las dificultades de los jóvenes para acceder al empleo son la falta de educación, experiencia profesional, redes sociales y capacidades y competencias relacionadas con el trabajo. Los períodos prolongados de desempleo hacen que los jóvenes se sientan ociosos y frustrados y recurran a trabajos de subsistencia en el sector informal o a actividades criminales para generar ingresos. Además, las crisis interfieren en sus oportunidades educativas y sus sistemas de apoyo social. La acumulación de estos factores puede empujar a los jóvenes al círculo vicioso de la pobreza y la exclusión social y hacerlos vulnerables al reclutamiento en fuerzas armadas,

milicias o bandas. El segmento de la población joven es heterogéneo en cuanto a su situación vital, responsabilidades y necesidades. Por ejemplo, los mayores de este grupo, en especial aquellos que han crecido en el contexto de un conflicto prolongado y tienen pocas competencias productivas adecuadas para el mercado laboral, tienen a menudo la responsabilidad de ayudar a sus ancianos padres o de criar de sus propios hijos. Puede que los segmentos más jóvenes no tengan estas responsabilidades y, por tanto, es posible que prioricen la educación sobre el trabajo y la generación de ingresos<sup>12</sup>.

Frecuentemente, los jóvenes también resultan ser importantes actores en las situaciones de crisis. Pueden encontrarse entre los miembros más visibles de la sociedad, a menudo al frente de los movimientos sociales y, si se fomentan una oportunidades de formación y empleo adecuadas, pueden ser uno de los grupos más importantes de la fuerza de trabajo. Al denunciar las injusticias y exigir cambios, pueden ser unos agentes de cambio social cruciales en la respuesta a las crisis.

En 2015 el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 2250 sobre juventud, paz y seguridad (2015). Esta Resolución hace hincapié en la importancia de crear políticas para la juventud que contribuyan positivamente a los esfuerzos de consolidación de la paz, incluido el desarrollo social y económico, apoyen proyectos diseñados para promover el crecimiento de las economías locales y proporcionen oportunidades de empleo y formación profesional a los jóvenes, fomentado su educación y promoviendo la iniciativa empresarial de los jóvenes y la participación política constructiva.

**HERRAM. 1.23** Resolución 2250 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2015

**HERRAM. 1.24** **PUBLICACIÓN:** Jobs after War, Programa InFocus de la OIT sobre Repuesta a las Crisis y Reconstrucción, 2003

10 OECD-CAD: *Fragile States 2013: Resource flows and trends in a shifting world*, 2013.

11 Definición de las Naciones Unidas del grupo de edad de los jóvenes. Resolución de la Asamblea General, A/RES/50/81, 1995.

12 DIIS Policy Brief: *Youth Employment in Fragile States*.





### TÍPICOS OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO AL MERCADO LABORAL DE LOS JÓVENES EN LOS PAÍSES AFECTADOS POR LA FRAGILIDAD

#### A nivel personal/social:

- bajo nivel de educación,
- analfabetismo,
- cicatrices físicas y psicológicas por las experiencias y la violencia derivadas de los conflictos,
- responsabilidades familiares tempranas,
- normas sociales que excluyen a las mujeres de participar en el empleo productivo.

#### A nivel institucional:

- escasez de instituciones de educación y formación profesional, sobre todo en las zonas rurales,
- altos costos de matrícula de la educación secundaria,
- la formación profesional disponible no está enfocada adecuadamente a los jóvenes,

- la formación profesional se limita a un reducido número de profesiones,
- falta de correspondencia entre la formación profesional ofrecida y las demandas del mercado.

#### A nivel nacional:

- las políticas nacionales no están adecuadamente enfocadas a los jóvenes ni les benefician directamente mediante, por ejemplo, sistemas de cuotas,
- se representa y trata a los jóvenes principalmente como problemas de seguridad,
- limitada participación de los jóvenes en la formulación de políticas y la toma de decisiones,
- limitadas las oportunidades de empleo en el sector privado.

DIIS Policy Brief: Youth Employment in Fragile States, 2008

## Implicaciones para los niños

Los conflictos, los desastres y la fragilidad tienen efectos devastadores sobre la vida de los niños y han contribuido a una crisis mundial generalizada en la protección de los niños. Habitualmente, los Estados frágiles carecen incluso de unas medidas básicas efectivas de protección de

la infancia y, en estos entornos, los niños se encuentran particularmente expuestos a muchas formas de abuso y explotación. Por ejemplo, los niños pueden perder la protección de su familia o de su red de apoyo más amplia y convertirse fácilmente en víctimas de trata, explotación sexual, reclutamiento en fuerzas armadas y otras peores formas de trabajo infantil.

Puede privarse a los niños de la educación y la formación, a veces durante un largo período de tiempo, lo que afecta a sus oportunidades futuras. La pérdida o la reducción de los ingresos de los hogares como resultado directo de una crisis o un desastre pueden tener unos efectos devastadores sobre los niños, ya que puede afectar a su alimentación y dieta diaria y, por lo tanto, a su desarrollo (causando, por ejemplo, retrasos del crecimiento). También la falta de acceso a unos cuidados infantiles seguros y adecuados y el trauma psicosocial que sufren los niños y sus familiares pueden prolongar el proceso de recuperación.

Los niños también pueden ser forzados a unirse a las fuerzas armadas en algunos de los conflictos actuales. Los niños soldados comparten muchas de las dificultades a las que se enfrentan tanto los combatientes adultos como los niños no combatientes, pero también se enfrentan a dificultades únicas. En estas situaciones, además de los peligros del combate y de utilizar armas a una edad tan temprana, sufren abusos físicos y psicológicos, duros castigos y obligaciones y se encuentran expuestos al consumo de alcohol y drogas. Una vez terminado el conflicto, la reintegración de los niños es muy complicada y en ocasiones los estados la prohíben puesto que los ven no como víctimas de violaciones que han sido liberados sino como delincuentes que luego son detenidos administrativamente durante largos períodos de tiempo o incluso procesados por pertenencia a banda armada. En algunos casos encontrar a sus familias puede resultar difícil. El conflicto puede haberlos convertido en huérfanos o haber destruido sus lazos familiares y comunitarios.

## Implicaciones para las personas con discapacidad

Los desastres naturales y los conflictos armados afectan de manera desproporcionada a las personas con discapacidad. Según el Foro sobre Discapacidad y Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, la tasa de mortalidad de las personas con discapacidad en estas situaciones es entre dos y cuatro veces más elevada que la de la población sin discapacidad

en general<sup>13</sup>. Las personas con discapacidad siguen siendo uno de los grupos más ocultos, estadísticamente invisibles y socialmente excluidos. En las situaciones de desastre o conflicto a menudo también se ignora a las personas con discapacidad, tanto a las que ya tenían una discapacidad antes de la crisis como a las que la adquirieron como resultado de un conflicto o un desastre. A menudo se «invisibilizan» en los programas de asistencia a refugiados y desplazados internos, ya que no se las identifica o se las tiene en cuenta en los ejercicios de registro y recopilación de datos de los refugiados; están excluidas de los programas generales de asistencia, o no pueden acceder a ellos como resultado de barreras físicas, sociales o actitudinales; se las olvida en el establecimiento de servicios especializados y específicos; y son ignoradas en la designación de las estructuras de dirección de los campamentos y la administración de las comunidades.

Rara vez se reconoce el potencial de las personas con discapacidad para contribuir y participar; suelen ser vistas como entes pasivos más que como un recurso para la resolución de problemas. Además, los mecanismos de supervivencia tradicionales, que incluyen las familias extendidas, los vecinos y otros cuidadores, a menudo se descomponen en las situaciones de desplazamiento. La pérdida de miembros de la comunidad puede dejar a las personas con discapacidad en situaciones de vulnerabilidad extrema y exponerlas a riesgos en materia de protección.

Las personas con discapacidad pueden necesitar apoyo para acceder a las medidas generales y específicas de socorro en casos de emergencia, a la atención médica y a los servicios de rehabilitación. Al igual que otras personas afectadas por las crisis, es posible que necesiten un apoyo especial para obtener ingresos, establecer (o restablecer) sus medios de vida, ser autosuficientes y contribuir a sus comunidades. Los costes adicionales relacionados con las discapacidades deberían ser cubiertos por los sistemas de protección social.

13 Foro sobre Discapacidad y Desarrollo del DAES, Mesa redonda sobre reducción del riesgo de desastres y resiliencia inclusivas para las personas con discapacidad, 11 de junio de 2014, [http://www.un.org/disabilities/documents/COP/COP7/cosp7\\_side\\_event\\_disaster\\_risk\\_resilience.pdf](http://www.un.org/disabilities/documents/COP/COP7/cosp7_side_event_disaster_risk_resilience.pdf)

## Implicaciones para los excombatientes

Los conflictos armados dejan tras de sí un gran número de combatientes procedentes de grupos militares, paramilitares y rebeldes, que plantean graves amenazas para la sociedad y el proceso de paz. Una de las tareas más urgentes en las situaciones inmediatamente posteriores a los conflictos es el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de estos combatientes a la vida civil. Esto es vital para asegurar una paz verdadera y duradera. Tanto para los rebeldes como para los soldados regulares la paz y la desmovilización significan a menudo una pérdida inmediata de ingresos y estatus para ellos y para sus familias. Por eso deben recibir rápidamente ayuda para hacer la transición de la vida militar a la vida civil y, en particular, para encontrar empleos que les permitan tener un medio de vida decente y un lugar en su comunidad.

### ¿Qué es el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR)?

El desarme, la desmovilización y la reintegración se han convertido en una parte integral de la consolidación de la paz después de los conflictos. Las actividades de DDR son componentes cruciales tanto de la estabilización inicial de las sociedades desgarradas por la guerra como de su desarrollo a largo plazo. El desarme, la desmovilización y la reintegración deben integrarse en todo el proceso de paz desde las primeras negociaciones de paz y a lo largo de todas las actividades de mantenimiento de la paz y de seguimiento de la consolidación de la paz.

**El desarme** consiste en recoger, documentar, controlar y eliminar armas pequeñas, municiones, explosivos y armas ligeras y pesadas en posesión de los combatientes y a menudo de la población civil.

**La desmovilización** es la baja oficial y controlada de los combatientes activos de las fuerzas y grupos armados, lo que incluye una fase de «reinserción» en que se proporciona asistencia a corto plazo a los excombatientes.

**La reintegración** es el proceso por el cual los excombatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo y unos ingresos estables. Se

trata de un proceso político, social y económico sin unos plazos establecidos y que tiene lugar sobre todo a nivel de las comunidades locales.

El desarme, la desmovilización y la reintegración ayudan a que los excombatientes participen activamente en el proceso de paz:

- al retirarse las armas de los combatientes;
- al apartarse a los combatientes de las estructuras militares;
- al integrarse a los combatientes en la comunidad desde un punto de vista social y económico.

La OIT considera que el empleo decente es la puerta de acceso a la reinserción económica, social y psicológica y la paz duradera. La OIT tiene una ventaja comparativa en el desarme, la desmovilización y la reintegración por su experiencia con la generación de empleo y medios de vida en su colaboración con las labores de reintegración en situaciones posteriores a conflictos.

## Implicaciones para los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza

La fragilidad, los conflictos y los desastres súbitos y de evolución lenta se encuentran entre las causas del desplazamiento forzado. La gente se va debido a la inseguridad y la persecución a la que se encuentran sometidas sus comunidades por su raza, religión, nacionalidad, origen, opinión política o para escapar de desastres naturales. Abandonan sus casas y se van, ya sea a Estados vecinos, como refugiados u otro tipo de personas desplazadas por la fuerza, o a otro lugar del país, como desplazados internos. Los que están en tránsito desde su hogar a una comunidad o país de acogida pueden enfrentarse a más peligros, que pueden incluir violaciones de los derechos humanos. La amenaza de estos peligros es mayor para las mujeres y los niños.

Una vez llegan a la comunidad de acogida, es posible que se enfrenten a barreras lingüísticas, discriminación y problemas administrativos y logísticos, y puede que no tengan acceso a los mercados de trabajo en unas condiciones que les permitan continuar con su ocupación previa o buscar un nuevo empleo. Los refugiados,

los desplazados internos y otras personas desplazadas por la fuerza pueden carecer de oportunidades para ganarse la vida, por razones tanto legales como prácticas como la falta de competencias, capital, ahorros, equipos, espacios de trabajo, etc.

Por último, ha de tenerse en cuenta que los refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza también pueden tener un impacto positivo sobre las sociedades de acogida al aportar competencias, conocimientos y talentos y, en la mayoría de los casos, la voluntad de trabajar en ocupaciones en las que hay demanda de trabajadores en los mercados locales, lo que puede ayudar a cubrir la escasez de mano de obra en los países de acogida y de tránsito.

**HERRAM. 1.25** **GUÍA:** Joint Strategies to support Durable Solutions for Internally Displaced Persons (IDPs) and Refugees Returning to their Country of Origin, GCER et al., 2016

**HERRAM. 1.26** **DOCUMENTO DE TRABAJO:** Addressing Protracted Displacement: A Framework for Development-Humanitarian Cooperation, OCHA et al., 2015

## Implicaciones para los trabajadores migrantes

Los trabajadores migrantes y sus familiares suelen ser pasados por alto en las situaciones de crisis. En los últimos años han surgido numerosas situaciones (que han sido tratadas en el trabajo de supervisión de la OIT) en las que trabajadores documentados y —en la mayoría de los casos— 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 de trabajo. 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 junto con 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 propios derechos 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.

## Implicaciones para los pueblos indígenas

En casi todos los países la mayoría de los pueblos indígenas y tribales (PIT) viven en zonas rurales y remotas. Los pueblos indígenas y tribales suelen caracterizarse por una marginación política, económica y social que conduce a su exclusión de los procesos de toma de decisiones, incluso en relación con asuntos que les conciernen directamente: por ejemplo, su exclusión de la toma de decisiones en la gestión de los recursos naturales, que también ha sido una de las causas fundamentales de conflictos armados en muchos países.

Ante la creciente demanda mundial de energía, las actividades de las industrias extractivas y las vulnerabilidades socioeconómicas debidas a los efectos del cambio climático, los medios de vida tradicionales de los pueblos indígenas y tribales se encuentran a menudo amenazados y sus capacidades y oportunidades de desarrollo se encuentran socavadas. La sobreexplotación de los recursos naturales en las tierras que tradicionalmente han ocupado o utilizado, que incluye la deforestación y los desastres naturales inducidos por el cambio climático, aceleran la degradación de su entorno natural, tradicional e histórico. Además, la migración se ha convertido en un mecanismo de supervivencia para un gran número de mujeres y hombres pertenecientes a grupos indígenas y tribales que se enfrentan a la pérdida de sus medios de vida y a una falta de empleo decente y productivo, incluido el trabajo independiente. En consecuencia, los trabajadores indígenas, en particular las mujeres indígenas, se encuentran ahora entre los grupos de migrantes más vulnerables.

Aunque los PIT se enfrentan a amenazas en numerosos frentes, su importante papel en la recuperación después de los desastres, así como


 HERRAM.  
1.27

**OF PEACEMAKING AND BASKET-WEAVING: ILO Convention No 169 and the Guatemala Peace Process, Ian Chambers, 2004**



**Asegurar los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala a través del Convenio núm. 169 de la OIT**

En 1996, las Naciones Unidas acordaron mediar en las negociaciones de paz entre las partes en conflicto en Guatemala, con la condición de que cualquier acuerdo final de paz estuviera conforme con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas. En la historia moderna de Guatemala los derechos de las poblaciones indígenas habían sido negados o descuidados, por lo que una de las primeras prioridades del proceso de paz eran llegar a un acuerdo sobre «la identidad y los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala». Dado que las Naciones Unidas no tenían ninguna herramienta para los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) se convirtió en un instrumento jurídico fundamental en el proceso de acuerdo de paz. La importancia de este documento radica en la idea de que los pueblos indígenas deben ser consultados y participar en el desarrollo de las políticas y programas que afectan a sus vidas y a la organización de sus comunidades. Además de crear unos mecanismos de consulta con los pueblos indígenas sobre el alcance y el contenido del acuerdo de paz, la ratificación del Convenio 169 por el Gobierno de Guatemala establece las bases para la negociación de soluciones pacíficas a los problemas de tierras que afectan a las comunidades indígenas. El acuerdo de paz que finalmente se firmó contiene asimismo secciones destinadas a poner fin a la discriminación contra la población indígena, que tratan temas como la mejora de la atención sanitaria y las escuelas, la creación de oportunidades económicas para los pobres y la reforma agraria.

en los esfuerzos para la mitigación y adaptación al cambio climático, a los que aportan sus conocimientos y prácticas tradicionales, está adecuadamente reconocido en el artículo 7 del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático de 2015 y también en el Marco de Sendai. Consultar a los PIT y contar con su participación puede aportar importantes contribuciones a este respecto, mientras que su inclusión también puede servir para asegurar que las prácticas sostenibles se incorporen en las estrategias de desarrollo.

Allí donde los conflictos se deriven de una lucha por el control de los recursos naturales, la inclusión de los PIT es fundamental para la consolidación y el mantenimiento de la paz. El Convenio sobre

pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) ha sido la base de las negociaciones de paz en al 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 de comentarios y asistencia por parte de la OIT.

## Implicaciones para la economía informal

La economía informal comprende más de la mitad de la fuerza de trabajo mundial y más del 90% de las microempresas y pequeñas empresas (MYPE) de todo el mundo. La economía informal se desarrolla en un contexto de alto desempleo, subempleo, pobreza, desigualdad de género y trabajo precario. En todo el mundo la situación se agrava cuando hay situaciones de conflicto y de fragilidad, en las que para una gran parte de la población no hay otra alternativa que trabajar en la economía informal para asegurar el sustento.

La economía informal desempeña un papel importante en tales circunstancias, especialmente en la generación de ingresos, debido a la relativa facilidad de entrada y a los bajos requerimientos en términos de educación, competencias, tecnología y capital. Sin embargo, la mayoría de la gente que entra en la economía informal no lo hace por elección, sino por la necesidad de sobrevivir y tener acceso a las actividades básicas de generación de ingresos. La economía informal se caracteriza por un agudo déficit de trabajo decente y un porcentaje desproporcionado de trabajadores pobres. Amplias investigaciones empíricas han mostrado que los trabajadores de la economía informal se enfrentan habitualmente a riesgos más elevados de pobreza que los trabajadores de la economía formal. Como resultado de estos y otros factores, hay una coincidencia significativa, aunque no llega a ser total, entre el trabajo en la economía informal y el hecho de ser pobre y vulnerable. Aunque algunas actividades ofrecen medios de vida e ingresos razonables, la mayoría de las personas que trabajan en la economía informal están expuestas a condiciones de trabajo inadecuadas e inseguras y tienen altos niveles de analfabetismo, poca calificación y escasas oportunidades de formación; tienen ingresos más inciertos, más irregulares y más bajos que quienes trabajan

en la economía formal; trabajan más horas, no gozan de derechos de negociación colectiva ni de representación y, a menudo, su situación en el empleo es ambigua o encubierta; y tienen una mayor vulnerabilidad física y financiera porque el trabajo en la economía informal está excluido o fuera del alcance efectivo de los regímenes de seguridad social y de la legislación en materia de protección de la seguridad y la salud, la maternidad y otras normas de protección de los trabajadores<sup>14</sup>.

## Implicaciones para los sectores

Aumentar la resiliencia antes de que golpee la crisis o lograr una recuperación sostenible y la restauración de los medios de vida depende a menudo de intervenciones sistémicas vinculadas a la reconstrucción de los sectores económicos e industrias locales a través de los cuales las personas pueden crear trabajo productivo o acceder a él. Los responsables políticos han de tomar decisiones en cuanto a qué financiar. Un enfoque sistémico centrado en la restauración sostenible de los medios de vida puede arrojar luz sobre la combinación de medidas necesaria para fortalecer o restablecer los segmentos más importantes de las industrias y los sectores, tanto antes de las crisis como después de ellas, cuando han sido dañados por un conflicto o desastre. Los conocimientos adquiridos a partir de las evaluaciones sectoriales y sistémicas pueden orientar la toma de decisiones respecto a qué procesos físicos, económicos y empresariales deben priorizarse y qué combinación de intervenciones se necesita, tanto para reducir el impacto de una potencial crisis (ya sea un conflicto o un desastre) como para llevar a cabo una mejor reconstrucción durante el período de recuperación de la crisis, que incluya formas de mejorar la productividad y la calidad del empleo, así como las relaciones comerciales mutuas, en las industrias y sectores locales.

<sup>14</sup> En ese contexto, la Recomendación 204 (R204), adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2015, constituye un hito histórico para el mundo del trabajo, ya que es la primera norma internacional que se centra exclusivamente en la economía informal en su totalidad. Véase también: OIT, *Actas Provisionales*, núm. 16, Conferencia Internacional del Trabajo, 104ª reunión, Ginebra, 2015.

## Implicaciones para las empresas

El empleo y el autoempleo permiten a los hombres y las mujeres afectadas por conflictos y desastres establecer medios de vida sostenibles. El empleo es esencial para facilitar una recuperación inclusiva. En la mayoría de países del mundo, las empresas privadas son las que crean el mayor número de puestos de trabajo. Sin embargo, los conflictos y desastres que afectan a los países a menudo tienen también un grave impacto sobre las empresas de cualquier tipo y tamaño. Los conflictos y desastres pueden haber destruido las infraestructuras locales, disuadido a los inversores y compradores extranjeros o impedido a los jóvenes acceder a educación y al desarrollo de unas competencias profesionales y pueden haber puesto a las empresas locales en situaciones que les impidan cumplir con sus pedidos u obtener otros nuevos. Las situaciones posteriores a conflictos y desastres se caracterizan también a menudo por un aumento de la incertidumbre y la inseguridad, incluidos los riesgos de robo y saqueo.

Por tanto, es importante crear un entorno que facilite la creación y el desarrollo de empresas sostenibles en las primeras etapas de la recuperación, no solo para generar ingresos y medios de vida para la población afectada, sino también porque las empresas desempeñan un papel crucial en el suministro de los bienes y servicios necesarios para la reconstrucción y el funcionamiento del país.

El acceso a la financiación es particularmente importante para el sector informal y las microempresas. Unas políticas claras para el desarrollo de los mercados financieros formales pueden servir de apoyo y facilitar el importante cambio de las empresas del sector informal al formal. Deben promoverse las microempresas, las pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y las cooperativas y deben ofrecerse oportunidades de desarrollo de la capacidad para mejorar la productividad y ampliar el acceso al mercado. El papel de la inversión extranjera directa y la contribución de las empresas multinacionales pueden ser muy beneficiosos para la reconstrucción de las sociedades y las economías. Las políticas para promover los vínculos comerciales entre las empresas multinacionales (EMN) y las PYME locales contribuyen al desarrollo de las competencias y debe promoverse la estimulación del crecimiento económico. A través

de sus políticas de responsabilidad social, las empresas multinacionales pueden incrementar su contribución a la recuperación y estabilidad mediante la promoción del trabajo decente y productivo en muchos niveles.

## Implicaciones para la economía verde

El impacto ambiental directo derivado de los conflictos puede ser devastador, perturbador y costoso para las personas y los medios de vida. Puede incluir contaminación química, radiación, formación de cráteres y daños a la vegetación y los animales. Un ejemplo contemporáneo de esto es la amenaza que suponen las guerras civiles en África para los gorilas de las montañas.

Entre los impactos secundarios se incluyen impactos ambientales relacionados con el desplazamiento de la población; el saqueo de los recursos naturales y la extracción de recursos en las economías de guerra; así como una gobernanza ambiental ineficaz o inexistente; entre otros impactos. La degradación medioambiental, los patrones de asentamiento y los comportamientos y medios de vida elegidos también pueden aumentar el riesgo de desastres, que a su vez afectan negativamente al desarrollo humano.

El cambio climático en sí mismo no causa los conflictos, pero sus efectos sobre unos ecosistemas y sociedades frágiles que ya se encuentran bajo la presión de la falta de oportunidades económicas pueden combinarse para exacerbar las amenazas e inseguridades existentes. El aumento del desempleo, la pobreza generalizada, el crecimiento demográfico y una dependencia excesiva de los recursos naturales sensibles a los cambios climáticos, así como la ausencia de una estrategia sólida de desarrollo sostenible, hacen que los estados frágiles y débiles sean vulnerables a los conflictos motivados por los recursos que son agudizados por el cambio climático. El cambio climático actúa como un «multiplicador de las amenazas», que exacerba las tensiones existentes y crea situaciones volátiles. Si bien existe un consenso mundial sobre este efecto multiplicador, la influencia del cambio climático sobre la seguridad todavía no se han estudiado adecuadamente. Pueden ser mucho mayor de lo que se supone. El Informe Especial del IPCC sobre fenómenos meteorológicos

extremos señala que el cambio climático puede «alimentar la violencia y los conflictos dentro de los Estados y entre los Estados».

Las consecuencias del cambio climático pueden también tener impactos negativos sobre las tensiones sociales y políticas preexistentes en los Estados frágiles al sumarse a la inestabilidad política y económica y aumentar la probabilidad de migraciones a gran escala. Por contra, si se gestionan adecuadamente, las actividades para afrontar el cambio climático pueden dar lugar a más y mejores empleos. Tanto la adaptación al cambio climático como las medidas para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero ofrecen oportunidades para la creación de nuevos empleos, al tiempo que aseguran los empleos existentes.

La debilidad de las instituciones y la prestación deficiente de servicios afectan a la aplicación de las normas y políticas que promoverían las inversiones necesarias en la economía verde. Los países frágiles y los países que acaban de salir de conflictos dependen del aprovechamiento de sus recursos para poder estabilizarse y desarrollarse. Sin embargo, estos países también tienen una menor capacidad de captar los múltiples beneficios de los recursos naturales sin desencadenar nuevas fuentes de conflicto, que causen una mayor degradación medioambiental o desaten la «la maldición de los recursos naturales».

En la competición de los países y las empresas para asegurarse las concesiones y los suministros restantes, los Estados frágiles son particularmente vulnerables a las malas condiciones de los contratos, la toma de decisiones no transparente, los impactos negativos y la corrupción. El acceso a fuentes internacionales de financiación para el clima como el Fondo de Desarrollo Limpio del BM puede ayudar a los Estados frágiles a conseguir los fondos necesarios para invertir en empleos verdes. Sin embargo, acceder a esta financiación puede resultar difícil para los Estados que no tienen una trayectoria adecuada de buen gobierno.



**DIRECTRICES:** *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos, OIT 2015*

## Implicaciones para los entornos rurales

El estudio de la relación entre las situaciones de fragilidad y los entornos rurales permite observar que ocho de cada diez trabajadores pobres del mundo viven en zonas rurales donde la falta de oportunidades de trabajo decente es un fenómeno generalizado. Sus causas fundamentales pueden estar, de hecho, relacionadas con las condiciones de fragilidad, los conflictos o los desastres, puesto que estos agravan todavía más la vulnerabilidad de las personas desfavorecidas o marginadas. En las zonas rurales, entre las condiciones de fragilidad se pueden considerar los siguientes factores:

- **Unas infraestructuras físicas y unos servicios de transporte, electricidad y agua limpia precarios e insuficientes**, que limitan aún más el acceso a los recursos, los mercados y los servicios públicos como la atención sanitaria y alargan el tiempo que ha de dedicarse al hogar y a la prestación de cuidados. Un acceso limitado a los servicios de información y de salud también significa que las poblaciones rurales tienen menos probabilidades de saber cómo protegerse del VIH/SIDA. Si enferman tienen menos posibilidades de recibir tratamiento, atención y apoyo.
- **La degradación ambiental y la inseguridad alimentaria**, que provocan movimientos del trabajo agrícola asalariado al trabajo ocasional no agrícola, así como movimientos del trabajo rural estacional al trabajo asalariado urbano. El trabajo asalariado no agrícola proporciona aún menos seguridad alimentaria a los hogares que el trabajo agrícola asalariado.
- **La inseguridad y la debilidad del Estado de derecho**, así como la ausencia de tribunales y servicios de policía, aumenta el riesgo de violencia, especialmente contra las mujeres que viven dominadas por las llamadas instituciones «tradicionales» y los principios culturales «patriarcales» que legitiman algunas formas de violencia contra las mujeres, lo que se encuentra en el terreno difuso entre la autonomía cultural y la intervención política. A pesar de que en la mayoría de los entornos rurales y frágiles se haya formulado legislación sobre la violencia contra las mujeres, surgen serias dudas sobre el hecho de que la autoridad y el estatus de las mujeres no haya mejorado y la relación que esto puede tener con la violencia contra las mujeres, algo que viene acompañado de la relativa ausencia de mujeres en los organismos públicos.

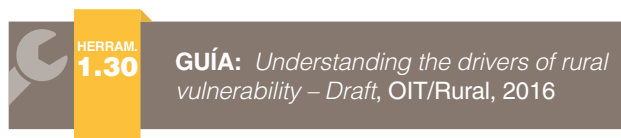




- **Unos sistemas políticos que marginan a diversos grupos étnicos, regionales o culturales**, por sesgos históricos de la élite urbana que incrementan todavía más las tensiones.
- **Unos regímenes autoritarios o una descentralización ineficaz**, que dan lugar a una falta de claridad en cuanto a los límites de las tierras y los derechos de propiedad, especialmente para las poblaciones indígenas y tribales, lo que limita su acceso a las oportunidades financieras, incluidas aquellas dirigidas a reducir su exposición a ciertos riesgos naturales. Esto puede explicarse por los sesgos históricos de la élite urbana que aumentan todavía más las tensiones.
- **Unas economías volátiles e inestables**, ya que el sector agrícola que domina la economía rural se considera uno de los sectores con mayores riesgos. Los precios agrícolas, por ejemplo, están sujetos a importantes crisis que agravan todavía más los niveles de inseguridad alimentaria rural. Esto está relacionado con todos los problemas antes mencionados.
- **La urbanización**, que es otra tendencia significativa. Según las Naciones Unidas, entre 2011 y 2050 la población mundial va a aumentar en 2.300 millones, pasando de 7.000 millones a 9.300 millones de personas. Durante el mismo período de tiempo el número de personas que vive en ciudades aumentará en 2.600 millones, de 3.600 millones en 2011 a 6.300 millones en 2050. En consecuencia, la población rural

del mundo comenzará a disminuir. En 2020 la mitad de la población de Asia será urbana y en 2035 también lo será la mitad de la población de África. La mayor parte de esta urbanización tendrá lugar en los países en desarrollo. En 2050 el 64 por ciento de la población del mundo en desarrollo será urbana.

La eficacia de muchas herramientas, políticas y programas tradicionales se reduce cuando se aplican a contextos con altos niveles de vulnerabilidad y, en muchos casos, el uso de los enfoques tradicionales puede agravar el problema que se está tratando de resolver. Deben identificarse las condiciones de vulnerabilidad en el proceso de formulación, diseño y aplicación de esos instrumentos, políticas y programas y, a menudo, se requerirá la adición de nuevos objetivos, como el refuerzo de la capacidad de resiliencia a los riesgos exógenos, el fortalecimiento de la autonomía socioeconómica de los grupos desfavorecidos y una garantía de que se va a producir la inclusión socioeconómica de los grupos marginados. Las zonas rurales acumulan muchas de estas condiciones de vulnerabilidad y muchos de sus más dramáticos impactos negativos. Sin embargo, las prácticas rurales de desarrollo económico local tienen potencialmente la clave para sacar a las personas de la pobreza y reducir su vulnerabilidad a las crisis externas.







## 2.1 La OIT en el nexo entre la labor humanitaria y la labor de desarrollo

La participación de la OIT en las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre está inherentemente relacionada con la respuesta a las crisis. Las crisis de gran escala, como el terremoto de Haití o la guerra de Siria, atraen más la atención de los medios y más asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que las crisis prolongadas, como las situaciones de fragilidad en la República Centroafricana o Sudán del Sur, a pesar de que las necesidades multisectoriales, incluidas las necesidades de ayuda para las cuestiones de empleo y medios de vida, pueden ser de magnitud similar en ambas circunstancias.

La OIT está bien equipada y ha acumulado una amplia experiencia en la colaboración con los actores humanitarios para promover el trabajo decente para una recuperación económica inclusiva, tanto en los entornos frágiles como en las situaciones de emergencia. El momento inmediatamente posterior a una crisis se dedica casi por completo a las operaciones dirigidas a salvar vidas, en las que la OIT debe limitar su implicación directa a prestar un apoyo institucional y logístico a los organismos humanitarios asociados y ejercer una influencia sobre las políticas, para que los actores clave nacionales e internacionales de respuesta a la crisis—los mandantes, los organismos

internacionales, los donantes— incorporen el enfoque de la OIT basado en el trabajo decente en sus propias políticas y programas.

Sin embargo, la OIT debería movilizar sus propias capacidades de respuesta desde el primer día para poder intervenir tan pronto como lo permita la situación. De hecho, el trabajo en los países afectados por crisis proporciona un punto de acceso que puede permitir promover el programa de trabajo decente y colaborar con los mandantes para comprender y satisfacer las necesidades de los países afectados en el largo plazo. Su nivel de participación depende de la gravedad de la crisis, pero, por ejemplo, podría empezar en contextos parecidos al de Haití, donde la población local se implicó de forma inmediata en la retirada de escombros y la OIT tuvo un enorme interés en apoyar al máximo estos esfuerzos. En otras palabras, las estrategias e intervenciones de respuesta requieren un conocimiento profundo del contexto y deben apoyar y reforzar la responsabilización, las capacidades y la resiliencia locales, promover la igualdad y prevenir la discriminación, así como contribuir al fortalecimiento de la capacidad de la población afectada para hacer frente a cualquier otra crisis futura. La cronología indicativa sobre la respuesta a las crisis que presentamos a

**FIGURA 2.1** Ciclo indicativo de respuesta a las crisis (prolongadas) para emergencias súbitas y de evolución lenta



continuación ayudará a visualizar y clarificar el papel de la OIT.

En el ciclo pueden distinguirse cuatro procesos principales: el trabajo prolongado previo a la crisis dirigido a la prevención los conflictos o desastres en una zona frágil y, en el momento posterior a la crisis, el socorro o la asistencia humanitaria (cuando se inicia el proceso de planificación para la recuperación temprana), la recuperación en sí misma, y la reconstrucción completa que le sigue. Todos estos conceptos se describen a continuación.

La Figura anterior no debe llevarnos a asumir que la respuesta a las crisis sigue una progresión

cronológica lineal. El socorro, la recuperación y el desarrollo no son nunca meras fases, sino que el alcance y duración de cada proceso esta fuertemente determinado por el contexto y el impacto de cada crisis<sup>15</sup>.

15 En las últimas dos décadas, el debate en torno a cómo vincular el socorro, la rehabilitación y el desarrollo ha dado lugar a dos teorías explicativas: la continuidad y la contigüidad. Por lo general, en las primeras discusiones se asumía que en las emergencias se seguía un proceso lineal en el que la programación del socorro, la rehabilitación y el desarrollo se sucedían entre sí (una «continuidad»). Últimamente, se ha reconocido que la realidad de las respuestas de emergencia, en particular en las situaciones de emergencia relacionadas con conflictos, es compleja y requiere intervenciones humanitarias, de recuperación y de desarrollo simultáneas y no lineales para responder a las diferentes necesidades de la situación de emergencia (una «contigüidad»).

**DESCRIPCIÓN INDICATIVA DE LOS PROCESOS DE TRANSICIÓN DEL SOCORRO A LA RECONSTRUCCIÓN**

**Socorro/asistencia humanitaria**

Las crisis o emergencias humanitarias tienen que ver con un acontecimiento o una serie de acontecimientos que se producen en un país o región, causan graves perturbaciones en el funcionamiento de una sociedad y entrañan amplias pérdidas humanas, materiales o ambientales que superan la capacidad de las personas afectadas para hacerles frente con sus propios recursos. Una crisis puede clasificarse según su velocidad de aparición (súbita o lenta), su duración (prolongada) o su causa (riesgo natural o de origen humano o conflicto armado).

En un desastre de inicio rápido, la fase de socorro se inicia inmediatamente después de que acontezca el desastre, mientras que en el caso de los conflictos a menudo comienza durante el conflicto y continúa después de que este termine. El proceso de recuperación temprana (que explicaremos a continuación) también comienza durante esta fase. Durante la fase de socorro, la principal prioridad es salvar vidas mediante la asistencia humanitaria. Las vidas humanas están en peligro y se necesitan acciones rápidas para minimizar los daños y restaurar el orden. Los programas para salvar vidas se centran en proporcionar refugios, alimentos, agua y saneamiento, gestión de campamentos y atención sanitaria de emergencia. Los procedimientos de financiación y presentación de informes para los programas de asistencia humanitaria se han simplificado para acelerar su ejecución.

**Recuperación temprana**

La recuperación temprana<sup>16</sup> es un proceso multidimensional guiado por los principios del desarrollo. Se inicia en un entorno humanitario y trata de aprovechar los programas humanitarios y catalizar las oportunidades de desarrollo sostenible. Su objetivo es generar o reforzar procesos de responsabilidad nacional para la recuperación posterior a la crisis que sean resilientes y sostenibles desde un punto de vista ambiental, social y económico. Abarca la restauración de los servicios básicos, los medios de vida, los refugios transitorios, la gobernabilidad, la seguridad y el estado de derecho, el medio ambiente y otras dimensiones socioeconómicas, incluida la reinserción de las poblaciones desplazadas. Fortalece la seguridad humana y intenta empezar a abordar las causas subyacentes de la crisis. Los actores clave de la recuperación temprana son las propias poblaciones afectadas y el Gobierno. Las organizaciones internacionales trabajan apoyando los esfuerzos nacionales de recuperación temprana, mientras que los desafíos de la recuperación temprana requieren la acción conjunta de los actores humanitarios y de desarrollo.


La recuperación temprana comienza en la etapa de la intervención de emergencia y debe integrarse en los mecanismos humanitarios. En la práctica esto significa que la coordinación de la recuperación temprana dentro del sistema de las Naciones Unidas forma parte de la responsabilidad general del Coordinador Humanitario (o el Coordinador Residente, según el contexto) y las actividades de recuperación temprana deberían integrarse en las herramientas de movilización de recursos humanitarios, como los llamamientos urgentes). Al mismo tiempo, para facilitar una transición suave hacia el desarrollo a largo plazo, la recuperación temprana necesita también situarse en el contexto de los actores y procesos de desarrollo. La Figura 1 que presentamos a continuación ilustra cómo la recuperación temprana puede integrarse en los contextos y mecanismos de socorro y desarrollo.

16 El concepto de recuperación temprana se formalizó como parte del marco de grupos del Comité Permanente entre Organismos (IASC) y se refiere a la recuperación que se inicia durante la fase humanitaria. La recuperación temprana se centra recuperar los medios de vida, desarrollar las capacidades nacionales, asegurar la responsabilización nacional y planificar la recuperación a largo plazo.

<p><b>Recuperación</b></p>	<p>Las actividades de recuperación se basan en los programas humanitarios y buscan catalizar las oportunidades de desarrollo sostenible. Por lo tanto, el proceso de recuperación temprana debe comenzar a sentar las bases para las actividades de recuperación durante la fase de socorro y la fase humanitaria. La recuperación se centra en la restauración de la capacidad de las instituciones y comunidades nacionales para recuperarse de la crisis, reactivar la economía y prevenir las recaídas en la crisis. El papel de la OIT en la recuperación es crear oportunidades de empleo y medios de vida para facilitar la reinserción.</p>
<p><b>Transición del socorro a la recuperación</b></p>	<p>Cuando la asistencia posterior a la crisis empieza a pasar de la fase de socorro a la de recuperación se produce un proceso de transición dirigido, cada vez más, por los actores nacionales. Los programas deben empezar a alejarse de una respuesta estrictamente humanitaria para adoptar una respuesta centrada en la planificación y ejecución de iniciativas de recuperación.</p> <p>Habitualmente, la transición posterior a la crisis se lleva a cabo en un entorno complejo caracterizado por unas estructuras institucionales y de gobierno debilitadas, por amenazas a la paz y la estabilidad, por la coexistencia de necesidades humanitarias y de largo plazo y por la presencia de una amplia gama de actores nacionales e internacionales que trabajan en un entorno difícil. Por lo tanto, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel fundamental en la promoción de una visión común y la coordinación de los programas.</p> <p>Las Naciones Unidas utilizan el término no oficial «estrategia de transición de las Naciones Unidas» para referirse a su respuesta estratégica después de un conflicto o de una crisis relacionada con un desastre, cuando la acción humanitaria ya no resulta adecuada para abordar todas las necesidades pero todavía es demasiado pronto para definir unos objetivos a largo plazo en un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).</p>
<p><b>Reconstrucción (desarrollo)</b></p>	<p>La reconstrucción comienza cuando se despliegan los mecanismos de desarrollo y se diseñan los objetivos del proyecto para contribuir a la consecución de unos objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, como los ODS.</p> <p>En las situaciones posteriores a los desastres los esfuerzos de reconstrucción contribuyen a la mejora, reemplazo o reconstrucción permanente de estructuras físicas gravemente dañadas, a la restauración completa de los servicios y las infraestructuras locales, a la revitalización de la economía y a la integración de la reducción de los riesgos en los programas y la planificación nacionales. Sin embargo, las estructuras y servicios dañados no se restauraran a sus formas o ubicaciones previas si hacerlo no resulta económicamente viable o puede dar lugar a nuevos riesgos. Las crisis ofrecen una ventana de oportunidad para la mejora de las infraestructuras y la introducción de cambios sociales, ambientales, económicos y políticos. El concepto básico, al igual que en la recuperación, es lo que en inglés se denomina «build back better» (BBB), es decir «reconstruir mejor». En las situaciones posteriores a conflictos, la reconstrucción se centra en la consolidación de una paz sostenida (por ejemplo, mediante Comisiones para la Paz), el fortalecimiento de las capacidades nacionales (por ejemplo, ayudando a los gobiernos a desarrollar una estrategia para el empleo) y en hacer que las personas sean participantes activos en el proceso de estabilización y recuperación (por ejemplo, mediante la reactivación o el desarrollo de mercados inclusivos).</p>

Por ejemplo, cuando un desastre sucede de forma repentina, a menudo hay una coexistencia entre los programas de socorro y los de desarrollo. En los conflictos prolongados, el socorro y la asistencia humanitaria se proporcionan tanto durante la crisis como en el período inmediatamente posterior al conflicto. Además, la reducción del riesgo de desastres (RRD) puede llevarse a cabo también en los momentos posteriores a los desastres mediante medidas prácticas para mitigar el impacto de los desastres futuros. Por otra parte, los escenarios de crisis, la secuenciación y los plazos difieren significativamente entre las situaciones posteriores a desastres y las situaciones posteriores a conflictos. Por ejemplo, mientras que en los desastres naturales la fase de crisis

es relativamente corta, en las situaciones de conflicto prolongado la fase de crisis puede durar varios meses, años o incluso más de una década. Además, en las situaciones posteriores a los conflictos pueden producirse reveses ocasionales durante el proceso que va desde el socorro a la recuperación o ambas fases pueden tener lugar en paralelo (véase también el Capítulo 1).

 **HERRAM. 2.1** **DIRECTRICES:** IASC, Guía de orientación sobre recuperación temprana, 2008



© ILO/M. Crozet



### La participación de la OIT en el Grupo Temático sobre la Recuperación Temprana y Medios de Vida después del supertifón Haiyán

El supertifón Haiyán (Yolanda) destruyó o impidió temporalmente los medios de vida de casi seis millones de trabajadores. De estos empleos, 2,6 millones se encontraban ya en la categoría de empleos vulnerables antes del tifón. Como copresidentes del Grupo Temático sobre la Recuperación Temprana y los Medios de Vida junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OIT y el Ministerio de Comercio e Industria (MCI), en colaboración con los Departamentos de Trabajo y Empleo (DOLE) y Asistencia Social y Desarrollo (DSWD), trabajaron juntos para proporcionar empleos inmediatos y de corto plazo mediante un programa de empleo de emergencia.

A medida que la respuesta del Gobierno de Filipinas al tifón Haiyán se volvía más amplia, la OIT comenzó a apoyar los esfuerzos del Grupo para desarrollar la capacidad de los gobiernos locales con el fin de mejorar sus sistemas y servicios de apoyo para la creación de empleo; ayudar a las comunidades a desarrollar empresas basadas en la cadena de valor; y establecer un mecanismo de convergencia entre los organismos nacionales de gobierno, el gobierno local y los grupos del sector privado para evitar la duplicación de los esfuerzos, maximizar la cobertura de la asistencia a las comunidades afectadas y compartir las mejores prácticas en la recuperación de medios de vida. La OIT se coordinó también con otros grupos relacionados con su labor, como los encargados de la vivienda, la seguridad alimentaria y la agricultura, y la salud, para garantizar un enfoque coordinado en la respuesta al desastre natural y una ejecución más eficaz de su propio proyecto de respuesta al tifón Haiyán. La OIT también trabajó con organizaciones de trabajadores y empleadores para asegurar que sus iniciativas de respuesta a desastres con alto coeficiente de mano de obra tuvieran en cuenta los intereses de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Por ejemplo, la Confederación de Empleadores de Filipinas (ECOP) designó a un coordinador de la respuesta a los desastres con el que la OIT puede ponerse en contacto si se producen desastres en el futuro.

Fuente: *Sustainable livelihood and recovery for Super Typhoon Haiyan-affected communities*, en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms\\_427189.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_427189.pdf)

## 2.2 Criterios para la participación directa de la OIT

La participación de la OIT en las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre varía de un país a otro. Las decisiones se toman en la oficina exterior correspondiente en consulta con la oficina regional y la sede.

**Entre los criterios utilizados para determinar el alcance y el tipo de compromiso de la OIT pueden incluirse:**

- La demanda local, nacional e internacional de una intervención de la OIT.
- La disposición y la capacidad de intervención de la OIT.
- La naturaleza de la crisis: desastre natural o de origen humano, conflicto armado.
- El nivel de gravedad e impacto sobre el empleo y los medios de vida.
- La situación de seguridad.
- El grado de desarrollo y capacidad de respuesta del país en cuanto a políticas activas del mercado de trabajo y protección social.
- La conveniencia y pertinencia de la capacidad de la OIT para responder.
- La probabilidad de que las intervenciones de la OIT puedan ser sostenibles.

- El potencial de la OIT para ejercer influencia estratégica, lograr un impacto a largo plazo, y promover su Programa de Trabajo Decente.
- Los compromisos adquiridos por la OIT a raíz de su participación en diferentes marcos de coordinación para la respuesta a las crisis de las Naciones Unidas.

**Una vez se ha tomado una decisión estratégica sobre la participación de la OIT se inician las siguientes actividades:**

- Evaluación del impacto de la crisis o la fragilidad sobre el empleo y los medios de vida y análisis de los perfiles socioeconómicos del país o de las zonas afectadas.
- Elaboración de una estrategia de intervención.
- Movilización de apoyo técnico a las oficinas exteriores correspondientes.
- Identificación de puntos de acceso y actividades de demostración estratégicos, como el programa de referencia Empleo para la Paz y la Resiliencia.
- Movilización de recursos.
- Comunicación y promoción de las cuestiones fundamentales de la respuesta de la OIT.

## 2.3 Experiencias del trabajo de la OIT en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre

Para ser lo más completo posible, el trabajo de la OIT en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre se centra en tres ámbitos generales del trabajo decente:

- **Fortalecer la gobernanza del mercado de trabajo** mediante la mejora de la capacidad de los mandantes de la OIT para desempeñar un papel protagonista en la prevención, la mitigación, la preparación, la recuperación y el

seguimiento de las comunidades y los países afectados por la fragilidad, los conflictos y los desastres.

- **Promover activamente las oportunidades de empleo y medios de vida, así como la protección social**, para las mujeres y los hombres en un marco de políticas coherente e integral para la reinserción socio-económica y la reducción de la pobreza de los hogares y las comunidades.



- **Abordar las necesidades específicas de las personas y los países que se encuentran en las condiciones socioeconómicas más vulnerables** para mejorar su resiliencia o, en las situaciones posteriores a desastres o

conflictos, para darles estabilidad y recuperar los medios de vida que tenían antes de la crisis y los mecanismos de protección social. Véase el Capítulo 5 para más información.

## 2.4 Algunos desafíos y factores de éxito extraídos de la experiencia de la OIT

### Desafíos

A partir de la experiencia de cada vez más miembros del personal de la OIT que se enfrentan a diario a desafíos en estas situaciones, se han identificado algunos factores clave en la última evaluación temática del trabajo de la OIT en países afectados por desastres, en situaciones de fragilidad o en situaciones posteriores a conflictos (véase la Herramienta 2.2).

#### Instituciones débiles e inseguridad

Por la misma naturaleza de las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre que se ha descrito en el Capítulo I, resulta evidente la complejidad de trabajar en estos contextos. De hecho, la debilidad de las instituciones, en especial la falta de compromiso por parte de los responsables políticos y los gobiernos, combinada con los focos de inseguridad que ocasionan los conflictos en curso, acaban a menudo produciendo situaciones de fragilidad, lo que altera sustancialmente el diseño estándar de las intervenciones de la OIT. Las limitaciones de alcance geográfico, la falta de unas competencias adecuadas para los proyectos y, en algunos casos, la interrupción brusca de las actividades pueden causar retrasos en la consecución de los resultados definidos para las intervenciones de la OIT e incluso, en ocasiones, conducir al fracaso de las mismas.

#### Preparación institucional insuficiente

En casos en los que los objetivos definidos han sido demasiado ambiciosos, han carecido de un marco lógico claramente definido con unas prioridades claramente establecidas y no han tenido en cuenta

el contexto programático, ha quedado clara la necesidad urgente de establecer unas medidas de preparación y alerta temprana para mejorar la comprensión en la OIT de las exigencias de operar en estos contextos. En el pasado, la OIT ha fracasado en ocasiones a la hora de proteger a su personal frente a los desafíos que se ha encontrado en estas situaciones, ya que a menudo ha empleado a personal que carecía de la formación adecuada para representar a la OIT. La estructura tripartita de la OIT conforma su identidad y su preparación para responder. Por su naturaleza, las iniciativas de la OIT están basadas en el consenso, con todas las oportunidades y desafíos que esto conlleva. Por lo tanto, el personal de la OIT se enfrenta a desafíos específicos en materia de flexibilidad en las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre.

#### Insuficiente reconocimiento internacional del trabajo decente en los contextos de fragilidad conflicto y desastre

El trabajo de la OIT ha contribuido a aumentar la conciencia internacional sobre el empleo como una cuestión fundamental en el trabajo de preparación y respuesta a las crisis. Mediante la colaboración con diferentes redes de investigación y comités interinstitucionales y la participación en diversas conferencias, la OIT ha dado voz al empleo en intervenciones de recuperación temprana como las de Liberia, Somalia, Filipinas, Nepal y la República Democrática del Congo y, recientemente, en la respuesta a la crisis de los refugiados de Siria. Sin embargo, los avances que han sido posibles gracias a la definición del ODS 8 sobre el trabajo decente y, sobre todo, a la participación de la OIT en la preparación ante los desastres y la respuesta a los mismos contrastan con la limitada atención internacional a aspectos



más amplios relativos al trabajo decente de la respuesta a las crisis en los contextos operativos. La OIT tiene por delante la considerable labor de aumentar el compromiso mundial con el Programa de Trabajo Decente en las iniciativas que tienen lugar en las situaciones frágiles y posteriores a conflictos. Al no ser un organismo humanitario, a menudo ha desempeñado un papel secundario en términos operativos. A pesar de la existencia de cierto grado de coordinación entre los organismos y aunque no se haya registrado ningún incidente de importancia, no se han desarrollado verdaderas sinergias entre los asociados de las Naciones Unidas. En numerosas ocasiones, el nivel de colaboración y complementariedad entre los socios ha sido bastante limitado por una división excesivamente «compartimentalizada» de las actividades basada en el mandato o la misión de cada una de las organizaciones participantes o acordada al inicio de las actividades. Además, la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas se ha descrito en términos de acciones comunes ocasionales o puntuales y no como parte de unos marcos o protocolos de cooperación formales o estables. La ausencia de estos marcos o protocolos ha hecho que las buenas relaciones profesionales y personales entre el personal de diferentes organizaciones desempeñen un papel crucial a la hora de hacer posible una colaboración fluida.

### El compromiso de la OIT

En ocasiones, los suministros insuficientes de equipos y artículos de primera necesidad y la falta de recursos técnicos y financieros han limitado el tipo de intervención, así como su alcance y éxito. Además, los procedimientos administrativos y financieros no se han adaptado a las situaciones de fragilidad. La ausencia de planes de sostenibilidad y sistemas de seguimiento a falta de un PTDP, así como, en ocasiones, la falta de apoyo continuo por parte de la OIT en los países donde la OIT no tiene oficina local, han dificultado todavía más la eficiencia y eficacia de las operaciones de la OIT. Sin embargo, los datos empíricos disponibles son cada vez mayores y los desafíos están definiéndose claramente, lo que debería dar paso a una estrategia común de la OIT y a que la organización hable con una única voz en las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre.

### Factores de éxito

La OIT ha identificado al menos cuatro factores clave que preparan el camino a la adecuada participación en las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre.

## Participación temprana

La inversión de recursos de la OIT para ayudar a posicionar la organización y promover el trabajo decente tan pronto como sea posible mediante i) la colaboración activa con asociados locales e internacionales a través de sectores y grupos; ii) la realización de evaluaciones y análisis para acumular datos empíricos; y iii) el lanzamiento de proyectos iniciales.

## Fortalecimiento de la responsabilización de los asociados locales

La OIT proporciona asistencia técnica para fortalecer la resiliencia de las instituciones mediante la inclusión de organizaciones de empleadores y trabajadores e instituciones nacionales, regionales y locales en la conceptualización, el diseño y la implementación de las intervenciones a partir de las necesidades locales. El diálogo social es una de las herramientas clave de la OIT para identificar estas necesidades y, en las situaciones de fragilidad y las situaciones posteriores a conflictos, para abordarlas con la mayor sensibilidad posible. Tras el Nuevo Acuerdo para el Compromiso en Estados Frágiles, los actores internacionales del desarrollo deben siempre canalizar su apoyo a través de las instituciones locales y servir como catalizadores para las acciones que los gobiernos estén llevando a cabo.

## Prestación de ayuda y reducción de las necesidades

Aunque los puntos de acceso para la programación en situaciones de fragilidad y situaciones posteriores a conflictos demuestran la idoneidad de los enfoques específicos y pueden servir para aportar información a las políticas y prácticas de los gobiernos y de otros actores o influir sobre ellas, también deben percibirse, dentro de lo posible, como oportunidades para la gestión estratégica de las causas de la fragilidad, al tiempo que se presta la ayuda. La OIT tiene que acercarse a estas situaciones con un programa que tenga una perspectiva a largo plazo en lugar de con un proyecto enfocado en el corto plazo. Los programas garantizan una acción y un apoyo prolongados y, en consecuencia, tienen más posibilidades de proporcionar resultados sostenibles. Las crisis son una oportunidad

para construir una relación de confianza con los socios locales en las situaciones de fragilidad. La experiencia sugiere que la implicación de la OIT es más fuerte cuando mantiene su compromiso desde el inicio de la crisis o la situación de fragilidad. En consecuencia, dentro de lo posible, la OIT debería evitar ejecutar «proyectos piloto»

### Ejemplos de puntos de acceso para aumentar la influencia estratégica de la OIT (1)

**Afganistán (2001).** En el año que siguió al fin de la guerra, la OIT elaboró una serie de proyectos, pequeños pero importantes, por un total de 1 millón de dólares de los Estados Unidos (procedentes de su Fondo de Acción Rápida y su excedente de tesorería) y estableció una presencia permanente en Kabul. Esto, junto con su asociación con la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), mejoró la reputación de la OIT en cuanto a la calidad de sus servicios y su compromiso y le permitió seguir participando en la formulación y ejecución de programas en los que se invirtieron más de 20 millones de dólares de los Estados Unidos. Gracias a esto, la OIT desempeñó un papel central técnico y de asesoramiento el Programa Nacional de Empleo de Emergencia (PNEE) e influyó de manera sustancial en el diseño de los componentes de empleo de los programas generales de inversión en infraestructuras, financiados por el Banco Mundial con 47 millones de dólares de los Estados Unidos.

### Ejemplos de puntos de acceso para aumentar la influencia estratégica de la OIT (2)

**El Salvador (2001).** La OIT intervino poco después de que dos terremotos devastaran el 85 por ciento del país. Mediante un proyecto de impacto rápido sobre el empleo centrado en la recuperación del empleo y la reducción de las vulnerabilidades socioeconómicas, con una financiación de 150.000 dólares de los Estados Unidos de la OIT y 250.000 dólares de los Estados Unidos del PNUD, se logró una notable repercusión sobre las políticas a largo plazo. La OIT se centró en la elaboración de mecanismos para la reorientación de las inversiones públicas hacia metodologías de trabajo con alto coeficiente de mano de obra y en la reactivación de la economía local, mediante la facilitación del acceso a las licitaciones públicas para las microempresas y las pequeñas empresas; la adaptación de los programas de formación profesional del Gobierno para ofrecer competencias específicas que permitieran a las personas de las comunidades afectadas aprovecharse de las oportunidades de trabajo que surgieran del proceso de reconstrucción; y la promoción de la incorporación de espacios productivos en la mayoría de los programas de reconstrucción de viviendas, para apoyar la recuperación de las microempresas, que tradicionalmente se encuentran en casas o apartamentos.



**Ejemplos de puntos de acceso para aumentar la influencia estratégica de la OIT (3)**

**Terremoto y tsunami en Asia meridional (2005).**

La movilización de la OIT, pocos días después de la catástrofe, tuvo una envergadura y un alcance sin precedentes. Su trabajo, incorporado en el enfoque integrado de las Naciones Unidas, se desarrolló en torno a cuatro ejes: la producción de las principales «cifras» para reflejar el impacto de la catástrofe sobre el empleo; la presentación de un conjunto de normas estratégicas en torno a siete temas técnicos al grupo de trabajo sobre la recuperación de los medios de vida (compuesto por organismos de las Naciones Unidas, donantes y ONG) que ayudaron a enmarcar el diseño y la ejecución de los programas de recuperación de los organismos; la demostración de proyectos técnicos, por ejemplo, sobre servicios de empleo de emergencia; y el ofrecimiento de asesoramiento en materia de políticas a los ministerios de planificación para que pudieran definir, con la comunidad internacional, unas políticas de reconstrucción del empleo favorables a la recuperación. Esta respuesta masiva, pragmática y de orientación estratégica ha hecho que los mandantes y los organismos asociados reconozcan el papel único de la OIT.

**HERRAM. 2.2** Le travail décent au service de la reconstruction et du développement de Haïti, OIT, 2016

**HERRAM. 2.3** **EVALUACIÓN:** Independent thematic evaluation of ILO's work in post conflict, fragile and disaster-affected countries: past present and future, 2015

**HERRAM. 2.4** **EVALUACIÓN:** Annex, Country Reports of the thematic evaluation of ILO's interventions in post-conflict, disaster-affected and fragile states, 2015

**HERRAM. 2.5** **STRATEGY:** A Framework Strategy for ILO's Engagement in Promoting Decent Work in Fragile States in the Africa Region, ILO ROAF, 2016

**HERRAM. 2.6** **EVALUACIÓN:** Independent evaluation of the InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction, 2003

y pequeños proyectos de forma aislada respecto a los otros actores en las situaciones posteriores a las crisis. Debería, en cambio, asociarse con los mandantes y con otras organizaciones para la realización de un esfuerzo común más amplio que incremente el impacto. Por ejemplo, el programa de referencia Empleo para la Paz y la Resiliencia proporciona un punto de acceso y allana el camino para una presencia y un desarrollo a largo plazo.

**Trabajar para lograr resultados**

Teniendo en cuenta la imprevisibilidad y la volatilidad de los escenarios de crisis, se necesita que la conceptualización de los programas y el diseño de las intervenciones sean realistas y tengan objetivos claros y actividades pertinentes. Las intervenciones deben estar interrelacionadas y apoyarse mutuamente de forma integrada para tener el máximo impacto. Por ejemplo, la provisión

de formación profesional, apoyo y orientación en materia de competencias empresariales y acceso al crédito necesario tiene que darse de forma simultánea en los contextos frágiles para que tenga un impacto sobre el entorno socioeconómico.

**Coordinar para lograr la coherencia**

Además de la cooperación con los mandantes locales, la coordinación de los programas con los actores internacionales es también fundamental y debe derivarse de las evaluaciones comunes, incluidas las evaluaciones de los mercados de trabajo y las evaluaciones previas a los programas. Requieren una coordinación estructurada entre todas las partes interesadas que aproveche las ventajas comparativas (véase el Capítulo 3.4).

## 2.5 Principales recomendaciones para la participación de la OIT

### 1. Trabajar en colaboración con el CR/CH y el Comité Permanente entre Organismos (IASC)

Uno de los primeros pasos que debería dar la oficina de la OIT es ponerse en contacto con el Coordinador Humanitario (CR/CH) y el IASC. De hecho, la OIT ya debería hacer esto en la fase anterior a la crisis. Estos dos mecanismos de coordinación se describen detalladamente en el Capítulo 3.

### 2. Asegurar el compromiso dentro de la OIT

Desde el primer momento, las oficinas de los países (OP) que se enfrentan a situaciones de fragilidad, conflicto o desastre, la correspondiente oficina regional (OR), el Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente (ETD) y los departamentos de la sede de la OIT deberían trabajar juntos para reunir las contribuciones técnicas, proporcionar la información necesaria para elaborar una estrategia de respuesta preliminar, organizar los servicios de apoyo técnico administrativo y movilizar los recursos humanos y financieros necesarios. Para obtener asesoramiento sobre los elementos de seguridad y la gestión de los riesgos, se recomienda encarecidamente establecer un vínculo con el Equipo de Gestión de Crisis (EGC) de la OIT.

### 3. Producir información sobre el trabajo, el empleo, las cuestiones sectoriales y la protección social

- **Evaluación temprana:** El empleo y los medios de vida deben incluirse en las primeras etapas de los procesos de evaluación, planificación y diseño y deben diseñarse iniciativas para la creación de empleo y la recuperación de los modos de vida con un horizonte a largo plazo para que tengan un impacto suficiente y sean sostenibles. Entre los primeros puntos de acceso se encuentran los acuerdos de paz, las evaluaciones posteriores a los desastres y el proceso de planificación y

movilización de fondos del Grupo Temático sobre la Recuperación Temprana. Además de esto, debe fortalecerse el alcance de la financiación<sup>17</sup>. La mejor manera de luchar por las necesidades y prioridades del trabajo es presentar unos datos que apoyen las reclamaciones. En el marco del sistema de las Naciones Unidas hay una serie de evaluaciones coordinadas para la valoración de las pérdidas en materia de empleo, medios de vida y protección social con miras a la planificación del programa de respuesta y la supervisión del proceso de recuperación. La realización de estas evaluaciones y la creación de una base de datos empíricos también ayuda a posicionar a la OIT y a aumentar su visibilidad frente a los donantes.

- **Datos de referencia:** En los entornos frágiles y posteriores a las crisis es importante recoger datos sobre una serie de cuestiones como el empleo, los medios de vida y la protección social, para conocer el número de personas cubiertas, desglosadas por grupos de población, y analizar los niveles de las prestaciones y la adecuación de las mismas, el costo de ampliar la cobertura y los niveles de las prestaciones, las opciones de financiación, los impactos socioeconómicos, etcétera, para promover la inclusión de un componente de creación de empleo sostenible en las intervenciones. Los datos de referencia también facilitan el seguimiento del proceso de recuperación.
- Analizar las deficiencias y las necesidades para mejorar las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y los sistemas de protección social (en el caso de que existan).

<sup>17</sup> Véase el Capítulo 4 para saber más sobre la realización de evaluaciones posteriores a los desastres, el Capítulo 5 para la cartera de posibles intervenciones en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre de la OIT y el Capítulo 6 para más información sobre la movilización de recursos financieros.

## 4. Desarrollar una nota de estrategia inclusiva de la OIT

La estrategia de intervención de la OIT debería alinearse con las peticiones de las autoridades nacionales y los actores locales, las recomendaciones derivadas de las evaluaciones conjuntas y los enfoques sistémicos del equipo de las Naciones Unidas en el país. Además, en la medida de lo posible, la OIT debería aprovechar su marca como organismo internacional del trabajo y el empleo, puesto que está en una posición única para trabajar no solo con su estructura tripartita, sino también con los trabajadores no sindicados, los trabajadores independientes, los vendedores ambulantes, los trabajadores rurales y los operadores del sector informal.

La información que se obtenga a través de este marco «tripartito plus» debe ayudar a fortalecer los vínculos entre las iniciativas en el ámbito de las políticas y las iniciativas sobre el terreno que definen la estructura de la nota de estrategia. De hecho, el documento debería abogar fuertemente por esto y por otras ventajas comparativas y valor añadido que ofrece la OIT: las oportunidades de empleo sostenible y trabajo decente pueden ayudar a mitigar el impacto de la crisis, fomentar el proceso de recuperación y aumentar la resiliencia.

Las contribuciones estratégicas en el ámbito de las políticas son cruciales para lograr una mayor sensibilización del Gobierno y la comunidad internacional sobre los méritos de integrar los objetivos del trabajo decente en los procesos de socorro, recuperación y reconstrucción. Además, la OIT debería participar directamente en el proceso de recuperación (en colaboración con los mandantes, las ONG y otros organismos de las Naciones Unidas) mediante el desarrollo de la capacidad de los mandantes y las organizaciones de base así como mediante proyectos demostrativos orientados a la recuperación y creación de empleo.

## 5. Colaborar con los grupos y con la dirección de los grupos

En diciembre de 2005 el IASC desarrolló el enfoque por grupos temáticos para abordar las deficiencias identificadas en la respuesta humanitaria y mejorar la calidad de la acción humanitaria. Como parte

de este enfoque, el IASC designó directores de grupo para once sectores de actividad, siendo el PNUD el director mundial del Grupo Temático sobre la Recuperación Temprana. Como miembro de este mismo grupo, la OIT debe abogar por cuestiones y proyectos relacionados con los medios de vida ya que es en este grupo donde a menudo se determinan los llamamientos y la financiación para los proyectos relacionados con los medios de vida. A escala mundial, en el Grupo Temático sobre la Recuperación Temprana, la OIT tiene el mandato de codirigir con la FAO uno de los ámbitos clave que está relacionado con las cuestiones relativas al empleo y los medios de vida. En las raras ocasiones en las que la OIT actúa como directora o codirectora del subsector de los medios de vida sobre el terreno, tiene la responsabilidad de coordinar las evaluaciones de múltiples organismos, la planificación de la respuesta, la movilización de los recursos y la supervisión de la ejecución (*véase la sección 3.1 del Capítulo 3 para saber más sobre el enfoque por grupos temáticos del IASC*).

### CONSEJOS PARA DIRIGIR UN GRUPO O ÁMBITO CLAVE

- Un coordinador de grupo trabaja en nombre de los miembros del grupo y no en nombre de su propia organización. Entre los miembros del grupo pueden incluirse otros organismos de las Naciones Unidas, ONG locales e internacionales y gobiernos locales o nacionales. Los programas de la OIT son solo una parte de la respuesta del grupo.
- Lo ideal sería que el departamento del gobierno nacional encargado de la coordinación general de la crisis (por ejemplo, el Ministerio de Reconstrucción o el Ministerio de Desplazamiento) fuera quien se encargara de la coordinación para evitar el despliegue de estructuras paralelas.
- El hecho de ser coordinador de grupo (o ámbito clave) aumenta la visibilidad y el acceso a recursos de su organismo, aunque esto viene acompañado de importantes responsabilidades. La OIT no debería tomar a la ligera esta responsabilidad, ya que si fracasa en ella se debilitará su credibilidad futura. Antes de aceptar este papel de liderazgo, la OIT debería asegurarse de que tendrá una presencia continua en el país

y suficientes recursos humanos y financieros para realizar la coordinación adecuadamente y cumplir con las expectativas establecidas por el ciclo de programación humanitaria, incluidas las revisiones operacionales entre pares y las evaluaciones humanitarias entre organismos, además de contar con la confianza y el apoyo de otras organizaciones.

- La carga de trabajo de la OIT llegará a su punto máximo entre las semanas cuatro y seis de la crisis, cuando la oficina de país de la OIT necesitará el refuerzo de un coordinador a tiempo completo y de misiones específicas de especialistas técnicos de la OIT. Tras la semana seis, una vez se ha completado la redacción de la propuesta, la OIT deseará permanecer visible y participar en acontecimientos como foros interinstitucionales y evaluaciones conjuntas de las necesidades.
- En este punto, siempre que sea posible, la OIT deberá designar a un funcionario de programas de una oficina regional o subregional para que apoye a la oficina de país de la OIT. A lo largo de este proceso, la sede de la OIT también puede ayudar en el proceso de cabildeo para reforzar el lugar de la OIT en la respuesta del grupo, incluso solicitando en nombre de la OIT la concesión de recursos de los llamamientos del grupo. La OIT puede utilizar su ventaja comparativa para estrechar las relaciones tripartitas. La estimulación de estas relaciones tripartitas para que tengan un papel principal en la respuesta del grupo impulsa de forma natural el Programa de Trabajo Decente y el lugar de la OIT como interlocutor clave.

recuperación del empleo y los medios de vida en los procesos de reconstrucción, en las primeras etapas de la respuesta a la crisis la OIT a menudo necesita supervisar y promover los siguientes objetivos:

- **Poner los medios de vida en el centro de la recuperación.** Esto implica la incorporación de un «reflejo de empleo» en la respuesta que dé prioridad a la programación, la recaudación de fondos y el desarrollo de políticas que pongan la creación de empleo (por ejemplo, mediante la promoción del programa de referencia Empleo para la Paz y la Resiliencia) y la protección social en el centro del proceso de reconstrucción.
- **Impulsar la recuperación a través de la protección social.** La protección social acelera la recuperación, aumenta la resiliencia y actúa como amortiguador frente a las crisis. La dependencia de la protección social, incluida la asistencia social y las transferencias de alimentos y efectivo de emergencia, llega a su punto más alto en el momento posterior a una crisis.
- **Un entorno propicio para el empleo.** Los programas de creación de empleo deben i) abordar la estabilización, la reinserción en la comunidad o la creación de un entorno propicio y ii) desarrollar un conjunto de respuestas que promuevan la reintegración socioeconómica y traten las cuestiones de la oferta y la demanda en la creación de empleo.
- **La calidad del empleo.** Esto implica abordar el empleo desde la perspectiva de la calidad y no solo de la cantidad, mediante la inclusión del trabajo decente, las condiciones y las normas del trabajo, la protección social y el diálogo social en la respuesta, que estará basada en el principio de reconstruir mejor. Los PDFT y la SST proporcionan un valor añadido único a la participación temprana de la OIT en las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre, que permite la incorporación e integración de los PDFT y la SST desde el momento en el que la OIT entra en escena.
- **La utilización de los mandantes tripartitos de la OIT** para involucrar al gobierno, la sociedad civil y las organizaciones internacionales en el debate y la programación sobre la recuperación

**HERRAM. 2.7** **GUÍA:** Toolkit for natural disaster response teams: ILO approach in post-Haiyan recovery, Oficina de País de la OIT para Filipinas, 2015

## 6. Defender un papel fuerte para el empleo, la protección social y la recuperación de los medios de vida

Aunque es posible que, en un momento dado, los gobiernos, los donantes y la comunidad de las Naciones Unidas reconozcan el papel clave de la



del empleo, la protección social y los medios de vida.

### 💡 **CONSEJOS PARA LA IMPLICACIÓN DE LOS MANDANTES TRIPARTITOS**

- Utilizar procesos participativos y tener reuniones regulares desde el principio para las cuestiones de promoción, planificación, supervisión y evaluación. Por ejemplo, durante la respuesta al tsunami en Sri Lanka, la OIT convocó dos reuniones semanales con los mandantes y la estrategia propuesta por la OIT fue plenamente respaldada por ellos. Esto reforzó el peso de las recomendaciones de la OIT, puesto que el propio Ministro de Trabajo convocó reuniones con el Departamento de Reconstrucción de la Oficina del Primer Ministro.
- Invitar a los sindicatos y a los empleadores a visitar las operaciones del programa de la OIT. Luego podrán realizar también aportaciones útiles sobre las condiciones de trabajo, los principios del trabajo decente, cómo reconstruir mejor, las necesidades de capacitación y servicios empresariales y, posteriormente, podrán considerarse como entidades de ejecución asociadas, según proceda.

- A menudo puede darse el caso de que los mandantes no muestren un interés inmediato, puesto que el impacto sobre los miembros es limitado, pero sus necesidades en materia de capacidad pueden identificarse para fortalecer su participación. Posteriormente, esto puede dar lugar a propuestas de proyectos por parte de los sindicatos y los empleadores. Por ejemplo, en la India, Sri Lanka y Aceh, los mandantes de la OIT movilizaron recursos para la ejecución de proyectos y estos recursos pudieron utilizarse para potenciar su base de miembros.
- Tomar conciencia de las diferentes necesidades en materia de género y de las medidas que pueden adoptarse para tener en cuenta y apoyar el desarrollo de las capacidades actuales o de nuevas capacidades para las mandantes. Una situación de crisis puede utilizarse como un punto de acceso positivo para cambiar las normas.

**HERRAM. 2.8**

**DOCUMENTO DE TRABAJO:**  
Strengthening National Leadership through the Embedded Approach in Timor-Leste, OIT, 2015





## Trabajar dentro de las instituciones en los entornos frágiles: el enfoque integrado

La larga lucha de Timor-Leste por la independencia alcanzó un pico de devastación en 1999, cuando Indonesia retiró sus tropas, dejando el 70 por ciento de los hogares, escuelas y edificios destruidos y el 75 por ciento de la población desplazada. Con el apoyo de las Naciones Unidas, el país alcanzó la independencia oficialmente en 2002. En los siguientes cuatro años, Timor-Leste fue haciendo lentos avances, aunque las divisiones aún no resueltas en el liderazgo político nacional; las discrepancias en el seno de las fuerzas armadas y la policía nacional y entre ambas instituciones; la reducción del PIB; el aumento de la pobreza y el desempleo; la fragilidad de las relaciones sociales; y la proliferación de las bandas juveniles se combinaron para socavar la estabilidad. A principios de 2006, la seguridad del Estado se derrumbó abruptamente y la nación fue nuevamente sacudida por violentos conflictos que causaron el desplazamiento de más de 100.000 personas de Dili y las áreas circundantes.

Tras la crisis de 2006 la OIT decidió permanecer integrada y operativa. Esta decisión tuvo un profundo impacto: a día de hoy, los lazos forjados entre la OIT y sus homólogos nacionales son recordados vívidamente y con especial cariño tanto por los timorenses como por los actores internacionales. Desde un punto de vista estratégico, la OIT comprendió que estaba en una posición única para ayudar al Gobierno a responder a necesidades de emergencia que no se encontraban cubiertas. La ejecución de las estrategias de respuesta de emergencia sirvió como trampolín para el futuro desarrollo de programas.

El «enfoque integrado» fue clave para el mantenimiento de la colaboración de la OIT en Timor-Leste. El término se utiliza para denominar los proyectos que integran al personal internacional directamente en las instituciones nacionales, implica trabajar a través de los sistemas institucionales nacionales y significa que los resultados de los proyectos son entregados por las instituciones nacionales a través de sus propias vías, posiblemente desde el primer día del proyecto.

## 7. Promover el desarrollo de las capacidades existentes y de enfoques inclusivos

A menudo, en la respuesta a las crisis, los organismos externos establecen estructuras paralelas en su afán por proporcionar asistencia. Por su estructura tripartita, la OIT está bien posicionada para contrarrestar esto mediante la promoción de los esfuerzos de respuesta basados en las capacidades locales y que promueven la responsabilización local..

## 8. Trabajar bien en equipo

En el período inmediatamente posterior a una crisis (particularmente cuando se trata de un desastre), toda la atención suele centrarse en abordar la situación de emergencia y salvar vidas. Sin embargo, si el contexto lo permite, la Agenda de Trabajo Decente de la OIT ofrece una amplia gama de medidas que pueden aplicarse desde el inicio, que incluyen la creación de empleo, el desarrollo de capacidades y la protección social a través de transferencias de dinero en efectivo y alimentos de emergencia, entre otras (véase el Capítulo 5 para conocer la cartera completa). Estos programas pueden funcionar como puntos de acceso y facilitar la transición de la asistencia de emergencia a

unas medidas de responsabilidad nacional más sostenibles destinadas a aumentar la resiliencia, acelerar la recuperación y proporcionar las bases para un desarrollo y un crecimiento económico más inclusivos. Sin embargo, allí donde haya una presencia de la OIT y resulte adecuado, esta debería apoyar al equipo de las Naciones Unidas, proporcionando apoyo logístico o apoyando los esfuerzos de coordinación. La capacidad de trabajar bien en equipo crea confianza y facilita la colaboración a la hora afrontar discusiones más difíciles sobre los mandatos de los organismos, los recursos, las asignaciones en los llamamientos urgentes y otros procesos.



### CONSEJOS PARA EL POSICIONAMIENTO DE LA OIT

- Identificar formas de «visibilizar» a la OIT sobre el terreno, utilizando el personal y las capacidades disponibles para hacerlo.
- Identificar qué puede hacer la OIT que otros no pueden hacer. No se implique demasiado en pequeñas intervenciones. La clave es encontrar proyectos que combinen la visibilidad con nuestra ventaja comparativa (nuestros mandantes y actuales programas).

- Buscar puntos de acceso a través de otros trabajos realizados en el nivel de las políticas, como, por ejemplo, un Documento provisional de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) u otros.
- Explorar si algunos recursos de proyectos y programas en curso de la OIT pueden redirigirse.
- Aprovechar al máximo las ventajas comparativas de la OIT, incluida la estructura tripartita y el papel del empleo y el trabajo decente en la recuperación y el «reconstruir mejor» (BBB).
- Aunque el empleo no tenga que ver con salvar vidas, es una parte esencial de la labor para ayudar a las personas a recuperar su dignidad y recuperarse de los traumas. El empleo también ayuda a las personas a contribuir a los esfuerzos generales de recuperación y reconstrucción y a evitar que entren en una dependencia económica prolongada de las organizaciones de ayuda.
- Integrarse dentro del Gobierno como recurso técnico de la autoridad nacional para apoyar la coordinación y la responsabilización nacional.

## 9. Participar en llamamientos de las Naciones Unidas y análisis de las necesidades humanitarias

Los llamamientos urgentes suelen prepararse en respuesta a emergencias súbitas o de evolución lenta, mientras que en las crisis prolongadas se aplica un proceso más estratégico de análisis de las necesidades humanitarias. Aunque los llamamientos urgentes se emiten entre 3 y 5 días después de una emergencia y tienden a dar prioridad a necesidades humanitarias primordiales como los alimentos, la vivienda y el agua, la OIT puede promover la inclusión d

e las cuestiones relativas a los medios de vida. Entre las intervenciones de corta duración que pueden financiarse mediante llamamientos urgentes pueden incluirse la remuneración del trabajo en efectivo, las subvenciones, la distribución de herramientas y los servicios de empleo de emergencia.

La OIT tiene que estar familiarizada con el proceso de llamamientos, participar en él y supervisarlos puesto que este puede determinar el acceso de la Organización a los recursos (véase también la sección 3.1 del Capítulo 3 y la sección 5.3 del Capítulo 5)

## 2.6 El programa de referencia «Empleo para la Paz y la Resiliencia»

El Programa de referencia de la OIT «Empleo para la Paz y la Resiliencia» (EPR) combina las intervenciones a gran escala centradas en el empleo con la formación profesional, el desarrollo empresarial y la sensibilización sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los entornos frágiles, con especial atención a los jóvenes como principal grupo beneficiario.

La estrategia desarrolla y pone en práctica en el compromiso normativo de la OIT con la fragilidad y se basa en el Programa de Trabajo Decente de la OIT y los ODS 8, 11 y 16. También ofrece un conjunto seleccionado de insumos técnicos

como puntos de acceso a los entornos frágiles, que consisten en programas de inversión con alto coeficiente de empleo, complementados con iniciativas de desarrollo de competencias e iniciativas de desarrollo empresarial, para crear un entorno de políticas propicio para la recuperación socioeconómica.

Entre 2016 y 2020, la OIT extenderá sus servicios a través del programa Empleo para la Paz y la Resiliencia (EPR) a diez países seleccionados para lograr un impacto mensurable en el número de empleos creados y en el número de mujeres y hombres jóvenes que consigan un empleo

duradero tras proporcionarles formación profesional y empresarial. El desarrollo de las organizaciones y el fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas, que se realizarán de forma simultánea, tendrán un impacto mensurable sobre la gobernanza y las condiciones de trabajo en los programas de empleo relacionados. Lo ideal sería que el programa EPR creara puntos de acceso para una contribución continua y ampliada de la OIT a la normalización de las situaciones de fragilidad.

Enfoque estratégico del programa EPR para aumentar la escala y lograr un impacto sostenible:

- Responsabilización y liderazgo nacionales

- Responsabilización y participación de las comunidades
- Sinergias con iniciativas de desarrollo local
- Asociaciones con organizaciones bilaterales e internacionales
- Principios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- Coherencia entre la acción humanitaria y de desarrollo: la ayuda como inversión.

**HERRAM. 2.9** **NOTA CONCEPTUAL:** Programa de referencia de la OIT sobre el Empleo para la Paz y la Resiliencia, OIT/DEVINVEST, 2016



## 2.7 Seguridad del personal

### El Equipo de Gestión de la Seguridad (EGS)

El EGS ofrece asesoramiento sobre seguridad al personal de las Naciones Unidas. El Funcionario Designado (FD) preside las reuniones del

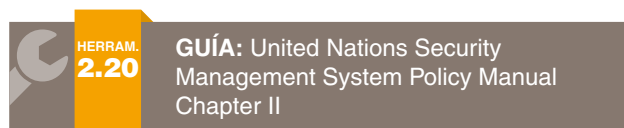
EGS y toma decisiones teniendo en cuenta el asesoramiento del EGS.

Además del FD, el EGS se compone de:

- Jefes de organismos de las Naciones Unidas presentes en el país
- El Asesor Jefe de Seguridad (AS DS)
- Representantes de organismos de las Naciones Unidas (por ejemplo, la OIM) y cualquier otra ONG internacional presente en el país (en algunos casos)

En las misiones de paz, donde el jefe de la misión hace la función de FD, el EGS también puede incluir:

- A los jefes de organismos, oficinas o secciones que lo componen, según lo especifique el FD
- A jefes de los cuerpos militares y de policía que forman parte de las misiones de paz.



El director de la oficina de la OIT en el país participa en el EGS. Si no hay una oficina de la OIT en el país el Asesor Técnico Principal (ATP) debe asistir a las reuniones e informar al director de la oficina de la zona.

### **CONSEJOS DE SEGURIDAD PARA LOS DIRECTORES DE LA OIT**

- Mantenga una lista actualizada de todo el personal, su ubicación, tipo de contrato, datos de contacto y movimientos
- Guarde la información sobre la ubicación de todo el personal de la OIT que esté visitando el país.
- Asista en persona a las reuniones del EGS tanto como sea posible, esto solo puede delegarlo en los observadores.
- Preste especial atención a las indicaciones del Equipo de Gestión de la Seguridad y comuníquelas con claridad al personal funcionario que corresponda.

- Mantenga contacto con el Coordinador de Seguridad y Protección del Personal (CSPP OIT) FIELDSECURITY@ilo.org
- Cumpla con las instrucciones del FD.
- Solicite a su personal que siempre lleve el número de teléfono del AS del DS.
- Mantenga al AS del DS y al CSPP de la OIT informados sobre cualquier incidencia o problema relacionado con la seguridad que encuentren.
- Comunique las cuestiones clave relativas a la seguridad del DS al personal.
- Active el sistema de guardias y el diagrama de árbol de teléfonos.
- Revise el plan de seguridad para imprevistos

## **El sistema de niveles de seguridad (SNS)**

El SNS es una nueva adición al marco de gestión de los riesgos para la seguridad de las Naciones Unidas (GRS) y se utiliza para asignar un grado o nivel de seguridad a una zona donde operan las Naciones Unidas con el fin de identificar el nivel general de amenaza o peligro en esa zona. Aunque a primera vista pueda parecer similar al sistema de fases de seguridad, el SNS es en realidad muy distinto en cuanto a métodos, ideas y uso.

El SNS tiene 6 niveles que van desde el 1 (el entorno menos peligroso) al 6 (el entorno más peligroso). A cada nivel se le asigna un designación específica, como se muestra a continuación: 1 - Mínimo, 2 - Bajo, 3 - Moderado, 4 - Sustancial, 5 - Alto, y 6 - Extremo.

Para más información respecto al SNS siga este enlace (está protegido, necesitará introducir su dirección de correo y contraseña): <https://dss.un.org/dssweb/Resources/SecurityLevelbrSystemInfo.aspx>.



## Normas de seguridad y reglamentos generales

Como requisito previo a los viajes, todos los funcionarios de la OIT deben completar el curso en línea de seguridad básica sobre el terreno del DS. Se requiere que los funcionarios que viajen a cualquier ubicación sobre el terreno (cualquier ubicación no designada como lugar de destino de categoría H) completen asimismo el curso avanzado de seguridad sobre el terreno en línea complementario. Ambos cursos, que tienen una validez de 3 años antes de que haya que renovar la certificación, pueden encontrarse en la página web del DS y la página web de Seguridad de la OIT. Puede acceder mediante el siguiente enlace: <https://training.dss.un.org/courses/>. Si ya está registrado en el sitio web del DS, vaya a: <https://dss.un.org/dssweb/>.

Como empleado de la OIT debe actuar con la debida precaución y evitar riesgos innecesarios para su propia seguridad y la de otros funcionarios. Cuando llegue a su lugar de destino debe ponerse en contacto con el Funcionario Designado (FD) y el DS para que le informen sobre la situación actual y para recibir unos datos de contacto que le permitirán mantenerse informado sobre el plan de seguridad.

Como director de las actividades sobre el terreno de la OIT, es responsable de asegurar el cumplimiento por parte de todo el personal bajo su supervisión de las políticas, normas e instrucciones de seguridad aplicables. Para asegurarse de que está cumpliendo con las directrices de seguridad de la OIT, visite la página de intranet sobre seguridad sobre el terreno de INTSERV: <https://www.ilo.org/intranet/french/support/servsec/index.htm>. (actualmente solo en francés)

**HERRAM. 2.11** DIRECTIVA DE LA OFICINA: Framework for Accountability (IGDS Nr. 399)

**HERRAM. 2.12** DIRECTIVA DE LA OFICINA: Field Security (IGDS Nr. 14)

**HERRAM. 2.13** FIELD SECURITY HANDBOOK

## Autorizaciones de seguridad

Si va a viajar a un país, el sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas requiere que obtenga una autorización de seguridad para viajar.

Antes de emprender un viaje oficial, se espera que los miembros del personal consulten los avisos para viajeros del DS para todos los puntos de su itinerario. La información sobre los niveles de seguridad y las precauciones que deben tomarse en cada país o región de un país puede obtenerse de los avisos para viajeros del DS. Todos los miembros del personal deben registrarse e ingresar en el sitio web del DS <https://dss.un.org> y asegurarse de que introducen su dirección de correo electrónico completa de miembro del personal de la OIT cuando se les solicite el nombre de usuario. Debe pedirse una autorización de seguridad para cada punto del itinerario del viajero.

La autorización de seguridad para viajar cubre el período exacto para el que se ha solicitado. Cualquier cambio de planes (por ejemplo, en las horas de llegada o de salida o en la información de contacto) deberá corregirse en el sistema TRIP, siguiendo las instrucciones que se encuentran allí o, si el funcionario ya está viajando, deberá informarse sobre estos cambios al FD a través de la oficina de seguridad del DS.

La autorización de seguridad es válida solo para el destino para el que ha sido solicitada y aprobada, en la mayoría de los casos la capital del país. Es posible que se necesite una autorización adicional para viajar por el país. El sistema de tramitación de las solicitudes de viaje (TRIP) prevé la notificación de diversas paradas, así como de un viaje de ida o de ida y vuelta. Debe notificar a los funcionarios designados a través de la oficina del DS sus horas de llegada y de partida cuando viaje a cualquier país. Los datos de contacto están disponibles a través del aviso para viajeros del DS.

Solo es posible solicitar autorización para otra persona si tiene una dirección de correo electrónico de la OIT que le permita crear su perfil. Asegúrese de que tiene los datos de pasaporte de la persona para completar esta solicitud.

**HERRAM. 2.14** GUÍA: Trip- Registration Guide

**HERRAM. 2.18** DIRECTIVA DE LA OFICINA: Travel Security Clearance IGDS No 645 (Rev. 2, Draft)

## Información sobre el nivel de seguridad de un país

Antes de emprender un viaje oficial debe consultar el nivel de seguridad en todos los puntos del itinerario. Puede encontrar el nivel de seguridad en vigor para cada país en el aviso para viajeros del DS, que indica el nivel de seguridad, así como las condiciones y los requisitos previos para cada país y proporciona orientación sobre cómo utilizar sistema de tramitación de las solicitudes de viaje (TRIP), que permite a todo el personal elegible de conformidad con las medidas de seguridad de las Naciones Unidas procesar las autorizaciones de seguridad en línea. Vaya a <http://dss.un.org/dssweb> y regístrese o inicie sesión. Al registrarse o iniciar sesión, introduzca su dirección de correo electrónico completa de la OIT cuando se le solicite el nombre de usuario.

## Más información sobre políticas de seguridad

A en la sede, el Coordinador de Seguridad y Protección del Personal del INTSERV debería poder proporcionarle la información más precisa disponible sobre los requisitos en materia de seguridad. Cualquier solicitud debe dirigirse a

**HERRAM. 2.24** GUIDE: Template: MOSS Compliance List  
ILO programme template Assessment  
How to complete Programme Assessment Table

**HERRAM. 2.19** DIRECTIVA DE LA OFICINA: Staff Safety and Security (IGDS number 193, Version 1)

En cada lugar de destino el Director de la Oficina de País de la OIT residente actúa como coordinador local de seguridad. Es su deber mantenerse informado sobre las cuestiones de seguridad que afectan al personal de la OIT sobre el terreno.

En los lugares donde no hay Director de la Oficina de País de la OIT, el Director Regional nombrará a un Asesor Técnico Principal. Se requiere que todos los coordinadores de seguridad locales participen en el Equipo de Gestión de Seguridad (EGS) de su lugar de destino.

Puede encontrar información de contacto sobre los Coordinadores de Seguridad sobre el Terreno y sobre todos los Coordinadores de Seguridad Locales y Regionales en el siguiente enlace (por el momento solo en francés):

Es obligatorio que todo el personal se informe sobre las cuestiones de seguridad o bien asistiendo en persona a sesiones informativas del DS en el plazo de dos días desde su llegada en el país o mediante la recepción de un informe de seguridad por escrito, para disponer de la información necesaria sobre normas, políticas, consejos y procedimientos para ese país en particular.

**HERRAM. 2.26** GUÍA: Country Office Directory of Staff and Premises

**HERRAM. 2.27** GUÍA: Security policy Manual

**HERRAM. 2.28** GUÍA: RACPB MedEvac Procedures

## La integración de la seguridad en los programas y proyectos

Según la IGDS 118, en todos los proyectos de la OIT, el 3 por ciento del presupuesto total debe asignarse a la seguridad. Se supone que los recursos deben estar conformes con las actuales normas del sistema de gestión de seguridad de

las Naciones Unidas, así como con las normativas del país donde va a desplegarse la actividad.



Con el fin de obtener la información más precisa disponible sobre los requisitos de seguridad, se

recomienda encarecidamente el uso del cuadro de Evaluación de Programas (EP). Debe enviarlo a INTSERV (FIELDSECURITY@ilo.org) una vez haya completado el cuadro EP.

A cambio, INTSERV devolverá el EP finalizado, es decir, con el cuadro de amenazas y evaluación de riesgos completado junto con la lista de cumplimiento de las Normas Mínimas de Seguridad Operacional (MOSS) de la OIT para oficinas, personal, vehículos y actividades..

## 2.8 Aspectos sensibles a los conflictos de los programas de recuperación y reconstrucción

La ayuda al desarrollo y la reconstrucción ha tenido a menudo impactos no deseados tales como dividir todavía más las sociedades o incluso reavivar conflictos anteriores. Por lo tanto, en todos los contextos, aunque especialmente

en las situaciones posteriores a conflictos, la planificación y la ejecución de la reconstrucción deben utilizar enfoques sensibles a los conflictos basados en un análisis político y socioeconómico detallado y en una comprensión de cómo

**La reconstrucción y el trabajo decente en Liberia**

Las situaciones de conflicto se caracterizan por la existencia de dos «realidades»: los divisores y los conectores. Hay elementos en las sociedades que dividen a las personas y sirven como fuentes de tensión. También hay siempre elementos que conectan a las personas y que pueden servir como capacidades locales para la paz.

**Las siguientes preguntas pueden utilizarse para descubrir los divisores y los conectores de diversas maneras:**

- ¿Cuáles son los factores divisores en esta situación? ¿Cuáles son los factores conectores?
- ¿Cuáles son las amenazas actuales a la paz y la estabilidad? ¿Cuáles son los apoyos actuales?
- ¿Cuáles son los factores más peligrosos de esta situación? ¿Cuán peligroso es este divisor?
- ¿Qué puede hacer que se eleve la tensión en esta situación?
- ¿Qué es lo que une a las personas en esta situación?
- ¿Dónde se reúnen las personas? ¿Qué hacen juntas las personas?
- ¿Tiene potencial este conector?

**Cuestiones clave en el uso de los divisores y los conectores**

- Los divisores y los conectores existen en todos los contextos, incluso en los que no están explícitamente en conflicto.
- Es importante ser muy específico. En la situación de conflicto, ¿qué están haciendo las personas? No utilizar términos como, por ejemplo, “religión”, “Hamas”, etc.
- Los divisores y los conectores no son personas.
- Los divisores y los conectores son dinámicos.
- Los equipos hacen la labor de análisis mejor que las personas.

*Fuente: Swisspeace Center for Peacebuilding; Hoja informativa sobre sensibilidad en los conflictos*

interactúa la cooperación internacional con la dinámica local.

Por ejemplo, la reinserción, el reasentamiento y la reintegración después de un conflicto requieren un conocimiento de las tensiones regionales, étnicas y religiosas y una comprensión de las cuestiones relacionadas con los derechos sobre la tierra, la vivienda, la división del trabajo entre mujeres y hombres y el acceso y control de los recursos económicos, las competencias y la información. El conocimiento del contexto local es también un requisito previo para la reactivación de las industrias de la minería, la construcción, la agricultura y la silvicultura. La programación de la OIT debe tener muy en cuenta el análisis del contexto y, al mismo

tiempo, ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a las circunstancias cambiantes..



HERRAM.  
2.30

**GUÍA:** How to guide to conflict sensitivity, Conflict sensitivity consortium, 2012



HERRAM.  
2.31

**MANUAL:** Prevention and Resolution of Violent and Armed Conflicts: Training manual for use by trade union organizations, OIT, 2010

La programación de la OIT debe hacerse en consulta con los mandantes tripartitos. No obstante, en las situaciones posteriores a







## La reconstrucción y el trabajo decente en Liberia y Haití

En Liberia, el Módulo de Gestión Estratégica de la OIT (MGE) orientado hacia la producción de los PTDP incluía los resultados preliminares del PTDP para Liberia. Estos se centraban en la creación de empleo, el trabajo con alto coeficiente de mano de obra, la juventud, los indicadores del mercado de trabajo (IMT), el desarrollo de las empresas y las cooperativas, el fortalecimiento del tripartismo y la lucha contra el VIH/SIDA.

Se creó un Comité Directivo Interministerial (CDI) para garantizar que la creación de empleo fuera una parte central del proceso de planificación y para promover un enfoque coordinado e integrado al trabajo decente. Inicialmente empezó centrándose en la creación de empleo de emergencia. Más tarde, la atención se dirigió al desarrollo de una política nacional de empleo y el apoyo a un proceso de reforma de la legislación laboral.

El Subcomité 5 del CDI del Programa de Empleo de Emergencia en Liberia (LEEP) sirvió en última instancia como precursor de un mecanismo tripartito nacional más formal. El mecanismo del LEEP/Plan de Acción para el Empleo de Liberia (LEAP) fue también el punto de conexión que ayudó a garantizar la presencia de los interlocutores sociales en la labor del Gobierno dirigida al desarrollo de un Documento completo de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) que se presentó en julio de 2008.

Tras el terremoto de Haití de 2010 la OIT apoyó las operaciones de respuesta inmediata mediante el despliegue de un grupo de expertos multidisciplinario que participó en la evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un desastre (ENSPD). A partir de una estrategia integral y coordinada basada en su mandato, la intervención de la OIT en Haití en 2011-12 logró establecer sinergias entre los proyectos en curso de la OIT (Better Work, IPEC y los proyectos de reconstrucción) y los recursos que se movilizaron para la reconstrucción tras el terremoto, centrándose en una combinación de apoyos a las instituciones locales en los ámbitos de: a) la formación profesional en el sector de la construcción; b) la formación y los servicios para microempresas y pequeñas empresas de la economía informal; c) la promoción de las condiciones de trabajo decente en el sector textil/las fábricas de prendas de vestir; d) el fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo, los interlocutores sociales y otras instituciones homólogas con miras a garantizar la sostenibilidad futura, al tiempo que se apoyaba la reforma del Código de Trabajo y la lucha contra el trabajo infantil; y e) la promoción del diálogo social a través de todas las actividades antes mencionadas. A medida que el Gobierno iba poniendo mayor énfasis en el trabajo decente en el proceso de reconstrucción, la OIT iba apoyando la recuperación a largo plazo y la transición hacia el desarrollo facilitando el diseño del PTDP para Haití en 2015.

conflictos esto puede resultar difícil y requerir mucho tiempo puesto que:

- la presión política prioriza la obtención de resultados concretos como la reconstrucción de carreteras y escuelas sobre el diseño y la ejecución de un Programa de Trabajo Decente por País (PTDP);
- la OIT puede haber tenido escasa presencia en un país durante las fases de conflicto y socorro;
- las consultas tripartitas oficiales pueden retrasarse porque las organizaciones de empleadores y de trabajadores se encuentren en etapas de formación.

Sin embargo, el ejemplo de Liberia y Haití (abajo) muestra que los proyectos de la OIT en situaciones posteriores a conflictos pueden contribuir a sentar las bases de un PTDP completo.

Además de vincular la reconstrucción con el trabajo decente, la OIT puede necesitar pasar de la programación de la recuperación económica local (REL) al desarrollo económico local (DEL) basándose en los resultados de las evaluaciones humanitarias y de desarrollo. Los sistemas de protección social locales o temporales más pequeños (como los programas de alimentación de emergencia o las transferencias de efectivo para las familias o los niños en las zonas afectadas por desastres), a menudo financiados con recursos externos diseñados al principio de la fase de transición, deberían ampliarse progresivamente hasta convertirse en sistemas y programas de protección social de ámbito nacional basados en derechos legales y financiados con recursos nacionales<sup>18</sup>. Es posible que la OIT también tenga que alejarse de las categorías de guerra para acercarse a las categorías convencionales de vulnerabilidad. Por ejemplo, los grupos beneficiarios pasarán de ser los excombatientes, los desplazados internos y los niños soldados a ser la juventud, las mujeres, los discapacitados y los niños afectados por la



HERRAM.  
2.32

EVALUACIÓN: Poverty Reduction through Decent Employment Creation in Liberia

<sup>18</sup> En línea con la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

guerra. Respecto a la protección social, el objetivo sería cubrir progresivamente a toda la población, incluidos los grupos vulnerables, con al menos un nivel mínimo de protección social definido a escala nacional, junto con el acceso a una asistencia sanitaria básica. Esto también se conoce como el establecimiento de un piso nacional de protección social. Los pisos nacionales de protección social deben crearse como parte de un sistema nacional de protección social y poder ampliarse hasta niveles más altos de protección social, siempre que lo permita el contexto. Por último, la OIT debe promover y apoyar los procesos de diálogo social, como en el estudio de caso sobre el diálogo social

para la consolidación de la paz en Guinea que se presenta en el Capítulo 5.

El diálogo social tiene un papel clave en el desarrollo de estrategias y sistemas para la extensión de la protección social. Apoya el desarrollo de unas políticas y unos programas que tienen más en cuenta la dimensión social y cuentan con un respaldo político más sólido. Por otra parte, las organizaciones de trabajadores pueden contribuir a hacer frente a la falta de información entre los trabajadores mediante la sensibilización, la formación y la orientación profesional.

## 2.9 Facilitar una respuesta sensible al género

Las siguientes directrices pueden ayudar a facilitar una respuesta sensible al género:

- El establecimiento de cuotas de participación para las mujeres en circunstancias especiales, siempre que las mujeres se vean mucho más afectadas que los hombres o en el caso de que se enfrenten a limitaciones especiales para acceder a apoyos y servicios. Asignar asimismo un porcentaje de los presupuestos de todas las actividades a tratar las necesidades específicas de género.
- Excepto cuando las circunstancias requieran intervenciones específicas para las mujeres, planificar la ejecución de intervenciones que aseguren el acceso igualitario de las mujeres
- Involucrar tanto a mujeres como a hombres representantes en los organismos de planificación, ejecución y seguimiento de los programas para asegurar que se entienden y abordan sus respectivas necesidades e intereses. Incluir reuniones con mujeres y con organizaciones de mujeres en todas las misiones futuras.
- Involucrar a las mujeres como agentes de desarrollo desde el principio y aprovechar sus capacidades, incluidas las nuevas capacidades que han adquirido durante las crisis y que han demostrado ser eficaces
- Eliminar la segregación ocupacional. Dar a las mujeres oportunidades de empleo en todos los ámbitos, incluida la construcción y otros empleos tradicionalmente considerados como «masculinos» y el trabajo independiente (mediante una formación técnica y de gestión adecuada, unos sistemas de crédito, etc.), en todos los niveles, especialmente en la supervisión y la dirección.

### Desarrollo de las competencias de las mujeres para reconstruir las comunidades inundadas en Mozambique

Las mujeres representaron el 87 por ciento de todos los beneficiarios de un proyecto de la OIT para contrarrestar los efectos desastrosos de las inundaciones en Mozambique. El proyecto se centró en la rehabilitación de los mercados locales, el apoyo a la cría de animales pequeños, la formación en el uso y mantenimiento de motobombas y en la fabricación y reparación de herramientas agrícolas, así como en la formación en desarrollo local sostenible y elaboración de proyectos locales. El proyecto dio a las mujeres la oportunidad de asumir nuevos roles y actividades.

*Fuente: «Gender in Crisis Response, ILO FACT Sheet», Programa InFocus sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, mayo de 2003.*

HERRAM.  
2.34

HOJA INFORMATIVA: Issues and strategies to address women's livelihood needs, OIT/Crisis, 2009

- Llevar a cabo un análisis de género. Establecer bases e indicadores de género en los proyectos. Desglosar las estadísticas de género e incorporar estadísticas participativas comunitarias. Consultar a especialistas en cuestiones de género para que aporten conocimientos técnicos a la estrategia general del programa y la respuesta. Considerar la contratación de un consultor local sobre cuestiones de género o consultar o implicar a otros organismos de las Naciones Unidas que tratan las necesidades de las mujeres y las niñas como, por ejemplo, UNICEF, ONU Mujeres, el PNUD y el UNFPA
- Proporcionar información sensible al género a consultores de la OIT y a personal involucrado en la planificación y programación. Incluir el conocimiento o experiencia en programación sobre cuestiones de género como criterios para la contratación. Garantizar que los consultores y el personal tengan acceso a los instrumentos y directrices en materia de género que se mencionan en esta sección.
- Cuando se proporcionan servicios de extensión, abordar las limitaciones de los programas de crédito de tales como la necesidad de garantías u otras regulaciones restrictivas.
- Introducir servicios como el acceso al cuidado de los niños y a los servicios de salud básicos cuando sea posible, las redes de seguridad social son importantes para evitar que las mujeres adopten estrategias de vida peligrosas y perjudiciales.
- Evitar ver los roles de los hombres y de las mujeres en las situaciones de crisis como situaciones enfrentadas y asegurarse de que se comprenden los matices de la masculinidad en el contexto de cada situación. Comunicar los beneficios del empoderamiento de la mujer y ejecutar una estrategia para lograr el apoyo de los hombres a dicho empoderamiento.

## 2.10 Seguimiento y evaluación en las situaciones de conflicto, fragilidad y desastre

### El papel de la supervisión y la evaluación

Todos los proyectos de la OIT requieren cierto grado de seguimiento y evaluación (SyE). Sin embargo, existen diferencias fundamentales entre el seguimiento y la evaluación que deben considerarse.

El seguimiento es una parte integral del ciclo del proyecto. Es un proceso continuo que supervisa el progreso del proyecto, con el principal objetivo de permitir a la dirección efectuar acciones correctivas cuando sea necesario. Se lleva a cabo en diferentes niveles de la estructura del proyecto y proporciona también datos para la presentación de informes tanto internos, para la OIT, como externos, para donantes, mandantes y otras partes interesadas en el proyecto.

El seguimiento es una importante herramienta de gestión que:

- evalúa los avances en la ejecución de los proyectos,
- ayuda en la gestión eficaz de los recursos,
- detecta las áreas problemáticas,
- permite a la dirección realizar acciones correctivas tempranas,
- proporciona la base para una buena comunicación con los mandantes y otras partes interesadas,
- proporciona la base para la elaboración de informes para los donantes.

El seguimiento de la ejecución permite observar si el proyecto está bien encaminado. Tiene un enfoque más específico sobre los resultados, las actividades y los recursos y compara los avances frente al plan de trabajo. Básicamente, se trata de una herramienta que debe utilizarse de manera continua como parte de la supervisión de la dirección. El subir hasta los niveles superiores de la estructura del proyecto para hacer un seguimiento del uso de los resultados del proyecto por parte de los grupos destinatarios también puede constituir una forma útil de supervisión.

El seguimiento consiste en la recogida continua o periódica de datos e indicadores durante la ejecución de un proyecto, programa o política de respuesta a la crisis para comprobar que está progresando sin problemas y se están logrando los objetivos previstos. Se trata de una función clave de la gestión basada en los resultados, en la medida en que los proyectos recogen datos relacionados con diferentes aspectos de su cadena de resultados. La supervisión permite a los directores hacer frente a las limitaciones (u oportunidades) emergentes con el fin de mejorar la probabilidad de lograr unos resultados deseados de la manera más eficiente y eficaz. La supervisión es fundamental en las situaciones posteriores a las crisis, dado que las actividades de respuesta a menudo se ponen en marcha rápidamente, sin una información completa y basándose en hipótesis importantes pero aún no verificadas sobre un entorno operativo muy dinámico y fluido. La información recogida a través del seguimiento puede ayudar a los administradores de programas a probar estas hipótesis y ajustar sus programas como corresponda.

El objetivo de la evaluación en la OIT es apoyar las mejoras en los programas y políticas y promover la rendición de cuentas y el aprendizaje. Una de las principales contribuciones de la evaluación es que examina no solo si se han logrado los resultados esperados, sino también si se ha producido algún resultado inesperado en el transcurso del proyecto. Es una herramienta importante para la toma de decisiones y puede promover la generación de conocimientos y proporcionar datos empíricos sobre la efectividad. La Oficina de Evaluación de la OIT

HERRAM.  
2.39
**EVALUACIÓN:** Of Local Economic Recovery: Rebuilding Livelihoods & Employment Opportunities in Aceh, ILO 2006

HERRAM.  
2.40
**EVALUACIÓN:** ILO Programme in Liberia

HERRAM.  
2.41
**EVALUACIÓN:** Emergency Employment for Recovery in Philippines, ILO

HERRAM.  
2.42
**EVALUACIÓN:** Evaluating Humanitarian Assistance Programmes in Complex Emergencies, ODI Good Practice Review #7, 1998

(EVAL) ha desarrollado una política detallada para los proyectos y programas de la OIT.

La política describe los siguientes temas:

- Principios para la evaluación en la OIT
- Tipos de evaluación realizados en la OIT
- Requisitos basados en los presupuestos para la evaluación en la OIT
- Guía para la planificación, la gestión y la realización de las evaluaciones
- Requisitos de evaluación, elaboración de informes y comunicación de la OIT

Una evaluación es un examen de una intervención centrado en lo que funcionó, lo que no funcionó y los motivos por los que fue así. El proceso de evaluación también analiza si se adoptó el mejor enfoque y si este se ejecutó de manera óptima. Las evaluaciones de la OIT utilizan los criterios del CAD de la OCDE para la Evaluación de la Asistencia para el Desarrollo. Hay cinco criterios estándar:

- Pertinencia
- Eficiencia
- Eficacia

- Impacto
- Sostenibilidad

La evaluación es también una parte esencial de la gestión basada en resultados (GBR). Mientras que la GBR tiende a utilizarse para evaluar si se han logrado los resultados, la evaluación se utiliza para investigar por qué y cómo se lograron los resultados. De hecho, la evaluación proporciona información a la que no puede accederse fácilmente mediante los sistemas de control del rendimiento, en particular, el examen en profundidad de la atribución, la pertinencia, la eficacia y la sostenibilidad. También aporta elementos de juicio independiente al sistema de desempeño y proporciona recomendaciones sobre las acciones de gestión más adecuadas.

**HERRAM. 2.36** **DIRECTRICES:** Policy guidelines for results-based evaluation, OIT, 2012

**HERRAM. 2.37** **GUÍA:** Evaluation of Humanitarian Action, ALNAP, 2016

**HERRAM. 2.38** **HOJA INFORMATIVA:** Criteria for Evaluating Development Assistance, OCDE-CAD

## Apoyo a la EyS

### Desafíos especiales de la EyS en las situaciones posteriores a crisis

Los países que se encuentran en situaciones de fragilidad o situaciones posteriores a conflictos o desastres presentan unos desafíos únicos a la hora de diseñar programas y proyectos para responder a las necesidades y unas evaluaciones útiles y eficaces en estas situaciones. Una de las características clave de los programas y proyectos ejecutados en estos contextos es la volatilidad del entorno. En cualquier momento, los factores externos pueden afectar significativamente a la ejecución de las intervenciones. Esto significa que las evaluaciones de estos proyectos también deben diseñarse de tal manera que puedan adaptarse a unos contextos que cambian rápidamente.

**HERRAM. 2.43** **INFORME:** Integrating M&E, Search for Common Ground, 2006

**HERRAM. 2.44** **GUÍA PRÁCTICA:** Reflective Peacebuilding – Planning, Monitoring and Learning Toolkit, Jan B Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame and Catholic Relief Services South East Asia: 2007

Por la posibilidad de que las condiciones en los Estados frágiles puedan cambiar rápidamente en cualquier momento, los marcos lógicos tradicionales para la planificación de los proyectos pueden perder rápidamente su pertinencia por su enfoque lineal del diseño y la ejecución del proyecto. Por este motivo, los marcos lógicos deben tratarse como «documentos vivos» en el sentido de que deben revisitarse y modificarse a medida que cambian las condiciones sobre el terreno. Esto ayudará a asegurar que la información de seguimiento recogida siga siendo pertinente y ayudará a proporcionar documentación sobre las correcciones sobre la marcha que van adoptándose para adaptarse a las condiciones cambiantes.

Los entornos posteriores a las crisis plantean retos operativos únicos en materia de seguimiento y evaluación, entre los que se incluyen:

- La falta o escasez de datos e indicadores de referencia.
- Una documentación y presentación de informes deficiente.
- La falta de tiempo o recursos que dedicar al seguimiento y la evaluación.
- Un acceso limitado a las poblaciones afectadas.
- Inseguridad.
- Una alta rotación del personal, que puede hacer que el personal actual no conozca la historia del programa.

## **Sistema de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el logro de resultados en la asistencia humanitaria (ALNAP)**

En respuesta a estos desafíos varias organizaciones humanitarias y profesionales establecieron ALNAP, una respuesta colectiva del sector humanitario dedicada a mejorar el desempeño humanitario mediante la mejora del aprendizaje y la rendición de cuentas. Su

membresía está compuesta por donantes, ONG, la Cruz Roja y la Media Luna Roja, las Naciones Unidas, profesionales independientes y académicos. ALNAP utiliza la amplia gama de experiencia y conocimientos de sus miembros para producir herramientas de evaluación y análisis pertinentes y accesibles para el sector humanitario en general.

Para más información sobre ALNAP, véase la herramienta 2.37 y <http://www.alnap.org/>.

# MARCOS DE COORDINACIÓN Y ASOCIACIONES PARA SITUACIONES DE FRAGILIDAD, CONFLICTO Y DESASTRE

El Capítulo 3 presenta los mecanismos de coordinación existentes, los foros para el establecimiento de redes, los marcos de planificación y las asociaciones que pueden apoyar la respuesta de la OIT. Se hace especial hincapié en los mecanismos de respuesta humanitaria y de consolidación de la paz, especialmente en el enfoque de grupos, el ciclo del programa humanitario y las misiones integradas de consolidación de la paz, para complementar la orientación existente en el Development cooperation manual (Manual de la OIT sobre cooperación para el desarrollo). En este capítulo se describen las implicaciones de los procesos pertinentes de reforma de las Naciones Unidas en curso, especialmente en relación con el papel de la OIT en el Grupo Temático sobre Recuperación Temprana.

## ÍNDICE

<b>3.1 Mecanismos de coordinación para facilitar la participación de la OIT a nivel mundial y de país</b>	<b>70</b>	<b>3.2 Redes temáticas para facilitar las respuestas de la OIT</b>	<b>81</b>
<b>[I] A nivel mundial</b>	<b>70</b>	Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración (GTI-DDR)	81
El ciclo del programa humanitario (CPH)	70	Grupo de Trabajo sobre Protección de la Infancia (CPWG)	81
Coordinador del Socorro de Emergencia (CSE)	71	Marco Común para la Preparación	81
Comité Permanente entre Organismos(IASC)	72	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR)	82
Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH)	72	Plataforma Internacional de Recuperación (PIR)	82
Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM)	73	Guía operativa preliminar sobre soluciones duraderas al desplazamiento	82
Estructura para la consolidación de la paz	73	Solutions Alliance y el Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (DCED)	83
Misiones integradas de consolidación de la paz	74	<b>3.3 Trabajar en asociaciones</b>	<b>84</b>
Enfoque de grupos temáticos para la estructuración de la cooperación para el desarrollo humanitario	75	Lista de memorandos de entendimiento	85
Grupo Temático sobre Recuperación Temprana (GCER)	76	Cómo mejorar las asociaciones estratégicas	85
<b>[II] A nivel de país</b>	<b>76</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	86
Equipo de las Naciones Unidas en el País (UNCT)	76	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	87
Coordinador Residente/Coordinador Humanitario (CR/CH)	77	Banco Mundial	88
Evaluación Conjunta de las Necesidades y Plan Estratégico de Respuesta	77	Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR)	89
Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)	79	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	90
Estrategias de transición de las Naciones Unidas	79	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)	90
		<b>3.4 La reforma humanitaria en curso: cooperación para resultados colectivos</b>	<b>91</b>

## 3.1 Mecanismos de coordinación para facilitar la participación de la OIT a nivel mundial y de país

El mismo uso del término fragilidad refleja la creciente complejidad con la que se encuentran los actores que participan en las operaciones humanitarias, de desarrollo y de consolidación de la paz. En el Capítulo 1 se destacó la enorme amalgama de retos a la que se enfrentan. Con el aumento de la escala y el alcance de las crisis y el reconocimiento de que los actores locales y nacionales desempeñan un papel clave en la respuesta, el número de actores involucrados ha crecido exponencialmente y ha aumentado la

confusión respecto a los mandatos y la competencia por los recursos. Reconociendo la necesidad de coordinación y coherencia para la consecución de resultados colectivos, en este capítulo presentamos los principales mecanismos de coordinación existentes, centrándonos en los mecanismos de respuesta humanitaria y consolidación de la paz en las emergencias súbitas y de evolución lenta, así como en las crisis prolongadas, con el fin de complementar las orientaciones del Manual de la OIT sobre cooperación para el desarrollo.

### [I] A nivel mundial

#### El ciclo del programa humanitario (CPH)

En las emergencias súbitas o de evolución lenta, así como en las crisis prolongadas, la respuesta internacional debe guiarse por el CPH que ha sustituido al antiguo Procedimiento de Llamamientos Unificado<sup>19</sup>. El CPH consiste en una serie de acciones coordinadas que se emprenden para ayudar a preparar, gestionar y producir los siguientes seis elementos secuenciales junto con dos «facilitadores» clave:

#### Seis elementos clave

- Preparación de respuesta ante emergencias
- Evaluación y análisis de las necesidades
- Plan Estratégico de Respuesta
- Ejecución y seguimiento
- Movilización de recursos
- Revisión inter pares y evaluación de las operaciones

#### Dos «facilitadores» clave

- Coordinación
- Gestión de la información

La ejecución con éxito del CPH depende de la preparación eficaz ante las emergencias, la coordinación eficaz con las autoridades nacionales y locales y los actores humanitarios, y la gestión de la información.

En la parte central de la Figura 1 se muestran los elementos clave del ciclo del programa humanitario. Los siguientes dos anillos muestran los pasos indicados para las crisis súbitas o los agravamientos repentinos de crisis existentes y para el ciclo de planificación anual de las crisis prolongadas, respectivamente. El anillo exterior muestra como se activan estos elementos a través de la ejecución y la prestación de los servicios. El ciclo del programa humanitario proporciona un marco para la prestación de asistencia para cubrir las necesidades de las personas afectadas de una manera rápida, eficaz y basada en principios. Este marco se aplica a todas las crisis humanitarias, pero el proceso, calendario, herramientas y documentos pueden utilizarse de forma flexible.

<sup>19</sup> A raíz de una decisión adoptada por los Directores del Comité Permanente entre Organismos (los jefes de todos los organismos miembros del IASC o sus representantes) como parte de la Agenda Transformativa aprobada en 2011.



## Nota sobre las operaciones con refugiados y «situaciones mixtas»

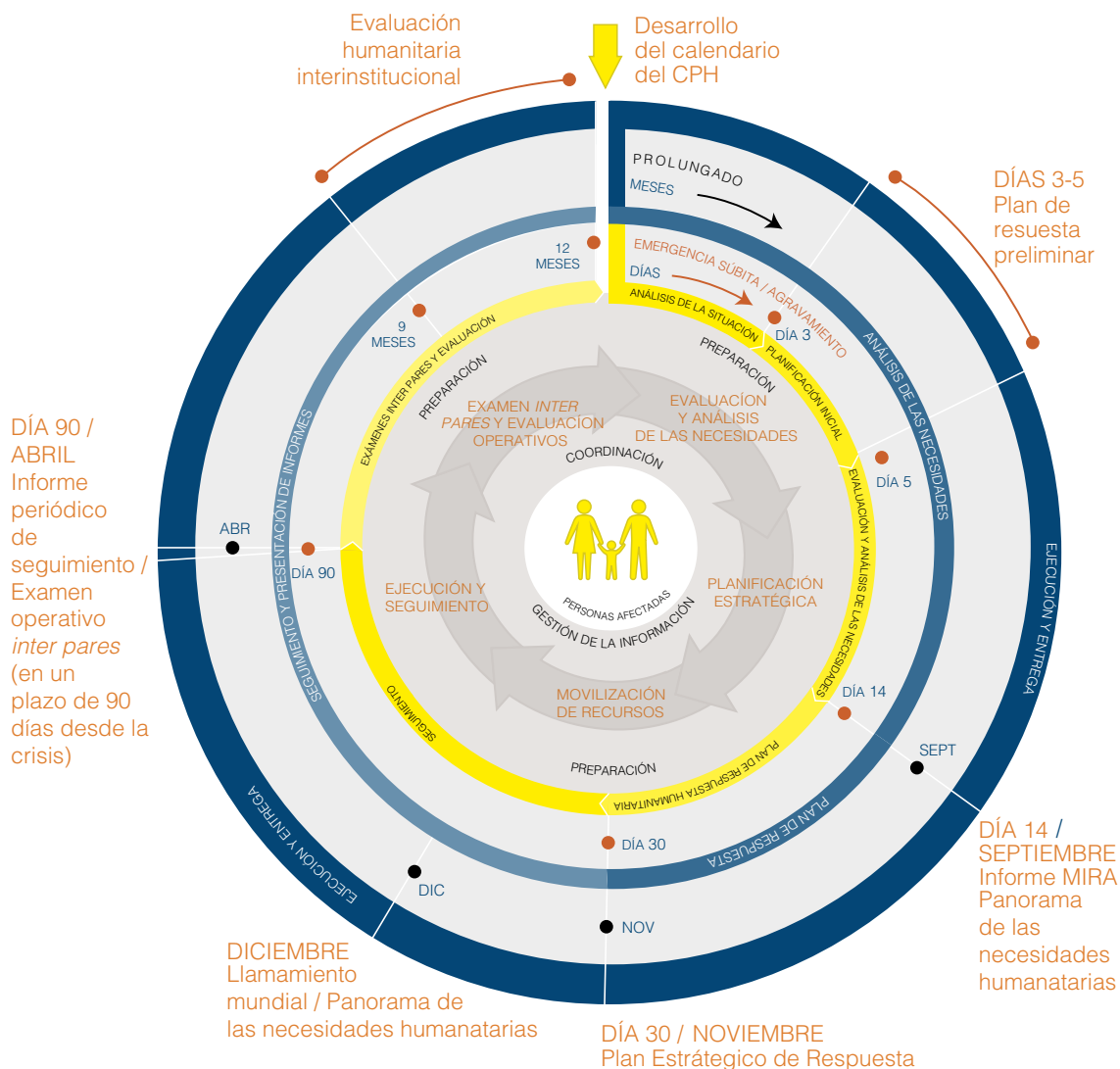
La «Note on Mixed Situations: Coordination in Practice» (Nota relativa a las situaciones mixtas: coordinación en la práctica) del ACNUR y la OCAH aclara la organización del liderazgo y la coordinación en las situaciones de desastres naturales o emergencias humanitarias complejas en las que se ha nombrado a un Coordinador Humanitario (se explica en «A nivel de país») y también está teniendo lugar una operación con refugiados dirigida por el ACNUR. La nota establece las respectivas funciones y responsabilidades del representante del ACNUR y el CH, así como la interacción práctica entre la actividad de coordinación del IASC y la coordinación de los refugiados del ACNUR, para garantizar una coordinación más eficiente, complementaria y mutuamente reforzante.

**HERRAM. 3.2** NOTE ON MIXED SITUATIONS: Coordination in Practice, ACNUR/OCAH, 2015

## Coordinador del Socorro de Emergencia (CSE)

El CSE fue creado en diciembre de 1991 por la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas para proporcionar un liderazgo de alto nivel de las Naciones Unidas para los esfuerzos humanitarios de las organizaciones de las Naciones Unidas tanto en las situaciones de emergencia complejas como en los desastres naturales. Además de servir como Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios, el CSE es el Director Ejecutivo de la OACH.

**FIGURA 1:** Ciclo del programa humanitario para emergencias súbitas o crisis prolongadas



## Comité Permanente entre Organismos (IASC)

El IASC es el mecanismo principal a través del cual el CSE desempeña sus funciones de coordinación. El IASC es un foro en el que organismos clave, pertenecientes o no a las Naciones Unidas, crean políticas sobre la asistencia humanitaria, la respuesta a la crisis y la reconstrucción. El IASC se estableció en junio de 1992 en respuesta a la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el fortalecimiento de la asistencia humanitaria.

Los Directores de Emergencias del IASC apoyan las operaciones humanitarias asesorando al Coordinador del Socorro de Emergencia y a los directores del IASC —los jefes de todos los organismos miembros del IASC o sus representantes— sobre cuestiones operativas de interés estratégico y movilizando recursos de los organismos para hacer frente a los desafíos y deficiencias operacionales con el fin de apoyar a los Coordinadores Humanitarios y a los Equipos Humanitarios en el País. Por otra parte, el IASC estableció el «Grupo de trabajo del IASC», compuesto por los directores de políticas (o cargos equivalentes) de las organizaciones del IASC y se centra en las políticas humanitarias.

La OIT participa activamente en los órganos subsidiarios del IASC, así como en los subgrupos de trabajo, donde aborda cuestiones como la preparación y la transición. Es un miembro de pleno derecho del Grupo Temático sobre la

Recuperación Temprana (GCER) y es codirectora en cuestiones de medios de vida en los países después de las emergencias.

El IASC presentó su reforma humanitaria en 2005 y la revisó en 2011. Esta reforma se denomina la «Agenda Transformativa». El proceso se basa en tres elementos interrelacionados:

1. Fortalecer el sistema de coordinadores humanitarios (mediante la mejora de la contratación, la formación y el apoyo).
2. Garantizar una financiación más predecible a través del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF), que se desarrolla en más detalle en el Capítulo 6.
3. Fortalecer la capacidad de respuesta a través del enfoque de grupos (que se discute a continuación).

## Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OACH)

La OACH es un departamento de la Secretaría de las Naciones Unidas. Se estableció en 1998 para fortalecer la coordinación humanitaria<sup>20</sup>. El OACH apoya al CSE a escala mundial y también a los coordinadores residentes y a los coordinadores humanitarios (CR/CH) en los países (como se explica más adelante). Se centra específicamente en la movilización y coordinación de una acción humanitaria eficaz y basada en principios, en respuesta a las emergencias, en colaboración con los actores nacionales e internacionales; la defensa de los derechos de las personas necesitadas; la promoción de la preparación y la prevención; y la facilitación de soluciones sostenibles. Lo hace a través de cinco áreas de trabajo principales: la coordinación, la financiación humanitaria, el desarrollo de políticas, la promoción y la gestión de la información.

ORGANIZACIONES QUE COMPONEN EL IASC	
NACIONES UNIDAS	FAO • OCAH • ACNUDH • PNUD • UNFPA • ONU HÁBITAT • ACNUR • UNICEF • PMA • OMS • Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos
ONG	Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (ICVA) • InterAction • Comité Directivo de Respuesta Humanitaria (SCHR)
MOVIMIENTO CRUZ ROJA / MEDIA LUNA ROJA	FICR • CICR
OTROS	OIM • Banco Mundial

Notas: i) El texto de color naranja señala a los «invitados permanentes». En las reuniones/discusiones del IASC no se hace distinción entre los miembros y los invitados permanentes y todos tienen el mismo derecho a participar; ii) el CICR y la FICR funcionan independientemente y no pueden recibir encargos directos del IASC.

20 Anteriormente esto lo llevaban a cabo la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (establecida por la resolución de la Asamblea General 2816 en 1971) y el organismo que le sucedió, el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (establecido por la Resolución 46/182 de la Asamblea General en 1991).



### La fundación del sistema humanitario de las Naciones Unidas

La Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1991) reafirma la responsabilidad primordial del Estado de prestar asistencia y protección y establece asimismo el marco para la coordinación y la ejecución de la acción humanitaria internacional dirigida por las Naciones Unidas. La Resolución creó el puesto del CSE, el IASC y el Fondo Central Rotatorio de Emergencia (que en 2005 se convirtió en el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia - CERF) y estableció 12 principios rectores para la asistencia humanitaria, entre los que se incluye uno que establece que la acción humanitaria debe proporcionarse siguiendo los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad. La resolución también define el papel del CR en la coordinación de la acción humanitaria en los países, la facilitación de la preparación, la asistencia en la transición del socorro al desarrollo y el apoyo al CSE en las cuestiones relativas a la asistencia humanitaria.

*Fuente: IASC: Introduction to humanitarian action – A brief guide for resident coordinators, 2016.*

## Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD)

El GNUMD es un instrumento para la reforma de las Naciones Unidas creado por el SG en 1997 para mejorar la eficacia del trabajo de desarrollo de las Naciones Unidas en los países. El GNUMD, que reúne a la OIT con todos los demás organismos operativos que trabajan con cuestiones de desarrollo, está presidido por el Administrador del PNUD en nombre del SG. El GNUMD desarrolla políticas y procedimientos que permiten al sistema de las Naciones Unidas trabajar conjuntamente y analizar los problemas de los países, planificar estrategias de apoyo, ejecutar programas y hacer un seguimiento de los resultados.

## Estructura para la consolidación de la paz

En 2004, un Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio señaló que el sistema de las Naciones Unidas carecía de unas estructuras institucionales destinadas a prevenir el desmoronamiento de los Estados o a apoyar a los países en su transición de la guerra a la paz. En consecuencia, el Secretario General Kofi Annan respaldó las recomendaciones del panel, en primer lugar, de crear una comisión para la centralización y la coordinación de las acciones de las Naciones Unidas y, en segundo lugar, de

establecer una oficina y un fondo para ayudar a los países que acaban de salir de un conflicto. Estos tres órganos juntos se conocen habitualmente como la «estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz» (ECP).

- **CCP.** La Comisión de Consolidación de la Paz es un órgano consultivo intergubernamental que apoya la paz sostenible 1) reuniendo a todos los actores pertinentes, incluidos los donantes, las instituciones financieras internacionales, los gobiernos nacionales y los países que aportan contingentes, 2) consiguiendo recursos, y 3) proporcionando asesoramiento sobre estrategias integradas para la consolidación de la paz y la recuperación después de los conflictos y proponiendo la ejecución de este tipo de estrategias.
- **OACP.** La Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz se estableció para ayudar y apoyar a la CCP con asesoramiento estratégico y orientación en materia de políticas, administrar el MCP y ayudar al Secretario General a coordinar los esfuerzos de consolidación de la paz de los organismos de las Naciones Unidas. En 2015 se publicaron dos exámenes clave del papel de las Naciones Unidas en la consolidación y el mantenimiento de la paz —el Examen del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz y el Examen de la Estructura de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz— que validaron el papel del Fondo para la Consolidación de la Paz de incentivar una respuesta políticamente comprometida de todo el sistema y promover la coherencia en las situaciones de crisis.
- **FCP.** El Fondo de Consolidación de la Paz presta apoyo a las actividades, programas y organizaciones que buscan consolidar una paz duradera en los países que acaban de salir de conflictos. Funciona a través de dos mecanismos: el mecanismo de respuesta inmediata, diseñado para impulsar la respuesta a las necesidades de la consolidación de la paz y la recuperación; y el mecanismo para la consolidación de la paz y la recuperación, que apoya los procesos a más largo plazo<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> La OIT se ha beneficiado de los recursos de la CCP para participar en programas conjuntos en varios países en situaciones posteriores a conflictos (véase el Capítulo 6 para más detalles).

En 2015 hubo dos exámenes que evaluaron directamente el papel y la posición de la CCP, el FCP y la OACP: el Informe del Grupo Consultivo de Expertos de la Estructura para la Consolidación de la Paz y el Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas.

**HERRAM. 3.3** **INFORME:** Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, 2015

**HERRAM. 3.4** **INFORME:** Grupo Consultivo de Expertos de la Estructura para la Consolidación de la Paz, 2015

**HERRAM. 3.5** **MANUAL:** UN Integrated Assessment and Planning (IAP), 2013

**HERRAM. 3.6** **POLÍTICA DE LAS NACIONES UNIDAS:** Evaluación y Planificación Integradas, 2013

## Misiones integradas de consolidación de la paz

La integración es el principio orientador para el diseño y la ejecución de operaciones complejas de las Naciones Unidas en situaciones posteriores a conflictos y para la vinculación de las diferentes dimensiones de la construcción de la paz (los aspectos políticos, de desarrollo, humanitarios, de derechos humanos, de estado de derecho, de aspectos sociales y de seguridad) en una estrategia de apoyo coherente.

Una misión integrada se basa en un plan estratégico común y una comprensión compartida de las prioridades y tipos de intervenciones de programa que deben llevarse a cabo en varias etapas del proceso de recuperación. A través de este proceso integrado, el sistema de las Naciones Unidas busca maximizar su contribución a los países que acaban de salir de conflictos implicando sus diferentes capacidades de una forma coherente y basada en el apoyo mutuo.

La integración se ve como un *modus operandi* en el que pueden emplearse varios instrumentos y mecanismos (como se describe a continuación en las herramientas) según qué se adapta mejor al contexto específico en cuestión. En el contexto de las misiones integradas, el CR se encuentra en una «posición triple», puesto que combina la posición de Representante Especial Adjunto del Secretario General encargado del pilar humanitario/de desarrollo, con sus responsabilidades de CR, CH y Representante Residente del PNUD.

## La OIT en el contexto de los esfuerzos generales de las Naciones Unidas en Timor-Leste

En septiembre de 2006, el Equipo de las Naciones Unidas en el País (un concepto que se explicará más adelante en la sección «A nivel de país») celebró un retiro de priorización en el que participaron las instituciones financieras internacionales (IFI), con el fin de modificar las actividades de los organismos, fondos y programas a la luz de los violentos disturbios que se habían producido en los meses de abril y mayo en Timor-Leste. El retiro del UNCT sentó las bases para la repriorización de las acciones como parte del Pacto Internacional propuesto entre Timor-Leste y la comunidad internacional, una herramienta de transición que cubriría el período de 24 meses a partir de 2007. Para garantizar el enfoque «Una ONU», el UNCT y directivos principales de la Misión de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) desarrollaron un marco conjunto de colaboración. El marco se alineó con las prioridades del Pacto y se establecieron unos mecanismos de coordinación internos que aprovechaban las ventajas comparativas de cada parte de la familia de las Naciones Unidas.

En este contexto, la participación de la OIT en Timor-Leste incluía su colaboración con el PNUD y el Banco Mundial en diversas actividades entre las que había una evaluación de la pobreza, una encuesta sobre la medición de los niveles de vida y una estrategia nacional de empleo centrada en el desempleo juvenil. Además, la OIT, en colaboración con el PNUD, ejecutó importantes iniciativas de creación de empleo a través de los proyectos Skill Training for Gainful Employment - STAGE (Formación profesional para el empleo remunerado) y «Servi Nasaun» (Trabajo para la reducción de los conflictos y la cobertura de las necesidades básicas). STAGE proporcionó formación y oportunidades de empleo sostenible a más de 2.000 timorenses, mientras que Servi Nasaun creó empleo para más de 20.000 beneficiarios.

Fuente: Resident Coordinator Annual Report, Timor-Leste, 2006, en: <http://www.undg.org/rcar.cfm?fuseaction=N&ctyIDC=TIM&P=490>



## Enfoque de grupos temáticos para la estructuración de la cooperación para el desarrollo humanitario

En 2005, como parte de la reforma humanitaria, el IASC introdujo el enfoque de grupos temáticos para subsanar las deficiencias sistémicas y sectoriales de la respuesta humanitaria. El objeto del enfoque de grupos temáticos era garantizar que hubiera una capacidad mundial suficiente y un liderazgo predecible, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la priorización, la coordinación y las asociaciones estratégicas sobre el terreno.

Un grupo temático es un grupo sectorial o un grupo centrado en una cuestión determinada compuesto por organismos de las Naciones Unidas, ONG y otras partes interesadas, como el movimiento de la Cruz Roja/la Media Luna Roja. En cada grupo temático diversas organizaciones asociadas trabajan en pos de unos objetivos humanitarios comunes acordados a nivel mundial (preparación, normas, herramientas, existencias y desarrollo de la capacidad) y a nivel de país (evaluación, planificación, ejecución y supervisión). Un organismo designado dirige cada grupo; por ejemplo, el PNUD dirige el Grupo Temático sobre la Recuperación Temprana (GCER). La OIT no dirige ningún grupo, pero codirige junto con la FAO el ámbito clave de los medios de vida.

Los grupos no existen per se y su activación está sujeta a estrictos criterios, a saber:

- deficiencias en la respuesta y la coordinación debidas a un repentino deterioro o un cambio significativo de la situación humanitaria;
- la capacidad de respuesta o coordinación actual no puede cubrir las necesidades que una manera que respete los principios humanitarios, debido a la magnitud de las necesidades, el número de actores involucrados, la necesidad de un enfoque multisectorial más complejo u otras limitaciones en la capacidad para responder o aplicar los principios humanitarios.

La coordinación entre los grupos temáticos a nivel nacional y subnacional está asegurada por el Grupo de Coordinación de Grupos Temáticos (ICCG), que coordina la ejecución de la respuesta en cada paso del ciclo del programa humanitario. La coordinación entre los grupos temáticos desempeña un papel fundamental en la facilitación del desarrollo del plan de respuesta estratégica y garantiza un enfoque coherente y coordinado a la planificación y puesta en funcionamiento de los objetivos estratégicos compartidos que figuran en el Plan Estratégico de Respuesta.

El informe del SG para la Cumbre Humanitaria Mundial 2016 cuestiona la pertinencia del enfoque por grupos temáticos y plantea una nueva idea que consiste en basar la colaboración entre organismos en los resultados colectivos (véase la Sección 3.5).

**HERRAM. 3.7** **NOTA ORIENTATIVA:** Inter Cluster Early Recovery, GCER, 2016

**HERRAM. 3.8** **EVALUACIÓN:** Cluster Approach, IASC, 2010

**HERRAM. 3.9** **EVALUACIÓN:** Cluster Approach, Dr. Abby Stoddard et. al, 2007

## Grupo Temático sobre la Recuperación Temprana (GCER)

En 2005, el IASC estableció once grupos temáticos mundiales, entre los que se incluye el GCER, un grupo formado por 30 organismos asociados mundiales, pertenecientes y no pertenecientes a las Naciones Unidas, de las comunidades humanitaria y de desarrollo, en el que se designó al PNUD como director de grupo. El GCER tiene la responsabilidad de identificar las carencias y de desarrollar y proporcionar los instrumentos, recursos, formación y apoyo correspondientes requeridos por los organismos sobre el terreno para planificar y ejecutar la recuperación temprana de manera efectiva. Las Directrices de REL de la OIT son uno de los resultados esperados del GCER que se centran en el ámbito de la recuperación de los medios de vida y responden a la necesidad

reconocida de una programación más eficaz y coordinada en este ámbito.

El GCER puede proporcionar asesoramiento al CH y, por lo tanto, a la comunidad humanitaria, mediante la figura del Asesor sobre Recuperación Temprana (ART). Además, el GCER es responsable de apoyar la coordinación de las actividades de recuperación temprana mediante la coordinación de los grupos. Esta función se activa en los países donde las necesidades específicas de recuperación temprana no están cubiertas por los grupos temáticos existentes (o activados). El Equipo Humanitario en el País —que se explica a continuación en la sección «A nivel de país»— decidirá si este grupo hace falta y le asignará el nombre adecuado para reflejar a qué se va a dedicar. Algunos ejemplos previos son el Grupo Temático sobre Retorno, Reintegración y Recuperación (RRR), que se encarga de las soluciones de desplazamiento en Sudán, y el Grupo Temático sobre Restauración Comunitaria de Pakistán.

**HERRAM. 3.10** **GUÍA:** Implementing Early Recovery, GCER, 2016

**HERRAM. 3.11** **PLAN ESTRATÉGICO 2015-2017:** GCER

## [II] A nivel de país

### Equipo de las Naciones Unidas en el País (UNCT)

El UNCT abarca todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas que realizan actividades operativas relacionadas con el desarrollo, las emergencias, la recuperación y la transición en los países en que se ejecutan los programas. Garantiza la coordinación entre los organismos y la toma de decisiones a nivel de país. Su principal objetivo es permitir la planificación y el trabajo conjunto entre los distintos organismos, como parte del sistema de coordinadores residentes, para asegurar la obtención de resultados

tangibles que apoyen el programa de desarrollo del Gobierno.

En línea con el espíritu de la reforma humanitaria, algunos coordinadores humanitarios han establecido un Equipo Humanitario en el País (HCT) del IASC como foro de políticas y coordinación para facilitar la cooperación entre los grupos humanitarios que pertenecen a las Naciones Unidas y los que no pertenecen a ellas. En la medida de lo posible, la estructura del Equipo Humanitario en el País es un reflejo de la de la sede del IASC.

## Coordinador Residente/Coordinador Humanitario (CR/CH)

En los lugares donde no hay crisis el UNCT está encabezado por el CR que suele ser también el representante residente del PNUD. El sistema del CR abarca todas las organizaciones de los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas, independientemente de que tengan o no presencia formal en el país.

Los CR, que son financiados y administrados por el PNUD, dirigen los UNCT en más de 130 países y son los representantes designados del SG para las operaciones de desarrollo. Los CR y los UNCT, que trabajan en estrecha colaboración con los gobiernos nacionales, representan los intereses y mandatos del sistema de las Naciones Unidas, y cuentan con el apoyo y la orientación de toda la familia de las Naciones Unidas.

En una crisis humanitaria, el CSE, en consulta con el IASC, escogerá a un funcionario de alto nivel como CH para ese país. En la mayoría de las circunstancias, la persona que ocupe la posición de CR será la misma persona que se designe como CH. Cuando este sea el caso, nos referiremos a esta persona simplemente como el «CR/CH».

Como el más alto funcionario humanitario de las Naciones Unidas sobre el terreno en una emergencia designada, el CH informa al CSE y es responsable de asegurar una asistencia humanitaria rápida, efectiva y bien coordinada. En la mayoría de los casos, el CH cuenta con el apoyo de una oficina local de la OACH.

El CH (con el apoyo del ART) hace la función de:

- catalizador de la integración intersectorial de la recuperación temprana;
- defensor de la incorporación de enfoques y actividades relacionadas con la recuperación temprana en otros grupos;
- facilitador de la comunicación entre los actores del desarrollo y los actores humanitarios.

En las situaciones de crisis y durante las respuestas, bajo el liderazgo del CR/CH, el UNCT decide qué grupos temáticos activar. Juntos también inician de forma conjunta el proceso de llamamientos humanitarios en todo el sistema.



### La OIT se convierte en un miembro integral del UNCT en Liberia

Aunque la OIT es un organismo no residente en Liberia, que únicamente cuenta con unas oficinas de cooperación técnica, se ha convertido en un miembro integral de la familia de las Naciones Unidas en el país. La participación de la OIT en el UNCT ha dado lugar a varias colaboraciones entre organismos. El Programa de Trabajo Decente se ha incorporado plenamente en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) (véase también la página 77), en el que la OIT codirige el grupo temático sobre el empleo de los jóvenes. Las asociaciones con el PNUD, el ACNUR y la FAO han sido particularmente satisfactorias.

*Fuente: "Liberia, Rebuilding Through Decent Work: One Year of Partnership", junio de 2007, una Publicación de la OIT.*

El Director de la Oficina de País de la OIT, como miembro del UNCT, es responsable de informar al CR/CH de las intenciones de la OIT. En los países donde no hay una oficina permanente de la OIT lo ideal sería que la oficina garantizara una presencia de la OIT en el UNCT para permitir su plena participación en las actividades de recuperación y reconstrucción temprana e integrar el empleo y los medios de vida en la respuesta global a la crisis.

## Evaluación Conjunta de las Necesidades y Plan Estratégico de Respuesta

Al igual que el CPH, tanto los planes estratégicos de respuesta como las evaluaciones conjuntas de las necesidades existen para estructurar una respuesta humanitaria coordinada. Las evaluaciones conjuntas sirven como base para los planes estratégicos de respuesta, las propuestas y la movilización de recursos, así como para la modificación de las prioridades y las actividades en curso.

### En las crisis súbitas y de evolución lenta

En una crisis súbita el CH es responsable de iniciar y supervisar una Evaluación Rápida Inicial de Diversos Grupos (MIRA) tan pronto como sea posible. El análisis inicial de los datos secundarios para el MIRA debería completarse en las 72 horas siguientes al inicio de la emergencia a fin de proporcionar información para el llamamiento urgente (si corresponde). La evaluación debe finalizarse en 14 días para informar al plan de respuesta humanitaria. Todo el proceso de

evaluación debería llevarse a cabo en estrecha colaboración con el HCT y contar con el apoyo de los grupos temáticos o sectores. En general, la OIT no participa directamente en el MIRA, pero puede ejercer su influencia a través del PNUD, que es el director del grupo temático. Como muestra el ejemplo de Liberia, la OIT también puede participar en el UNCT que sustituye al HCT allí donde no se haya creado ninguno.

La OIT debería participar en la etapa del Plan Estratégico de Respuesta en el que se enfocan las actividades y recursos, se asegura que las organizaciones estén trabajando para lograr los mismos objetivos y se evalúa y ajusta la respuesta al entorno cambiante.

El CH lanza un llamamiento urgente tres o cinco días después del inicio de una emergencia súbita o de un agravamiento significativo e inesperado de una crisis prolongada, en consulta con las partes interesadas participantes del IASC. El desarrollo del llamamiento urgente se ha simplificado, acelerado y aligerado para que puedan crearse un marco de planificación, unas prioridades de respuesta y unos requisitos de recursos iniciales en los primeros días de una crisis. Incluye un análisis conciso y de primera línea del alcance y la gravedad de la crisis humanitaria y establece unas acciones prioritarias y unos requisitos preliminares para la respuesta. A los 30 días del llamamiento urgente este suele completarse con un Plan Estratégico de Respuesta.

### En las crisis prolongadas

En las crisis prolongadas suele realizarse un panorama de las necesidades humanitarias en lugar del MIRA. Esto también puede hacerse cuando se produce una nueva crisis de evolución lenta o la agravación de una crisis prolongada, así como en las últimas etapas de una emergencia súbita si el CH y el HCT lo consideran necesario. En el panorama se consolida y analiza la información sobre las necesidades, las vulnerabilidades y las capacidades de las personas afectadas. Se basa en la información (datos secundarios) derivada de las evaluaciones de los múltiples sectores y grupos temáticos, el seguimiento de los datos, los

resultados de las encuestas y el juicio del contexto por parte de los agentes humanitarios y de fuentes locales como las autoridades nacionales, los organismos comunitarios y los representantes de las comunidades afectadas. También describe el perfil de riesgo humanitario del país y se revisa a intervalos regulares.

En el caso de una crisis súbita o de un agravamiento rápido de una crisis prolongada para los que se realiza un llamamiento urgente, el plan de respuesta humanitaria suele completarse o revisarse en el plazo de 30 días tras la realización del llamamiento urgente y se basa en la planificación inicial que se ha llevado a cabo. En las crisis prolongadas la mayoría de los HCT desarrollan sus planes de respuesta humanitaria sobre una base anual, mediante un proceso de planificación que puede ser anual o plurianual.

El plan de respuesta humanitaria comunica la estrategia en respuesta a las necesidades evaluadas y sirve como base para la aplicación y el seguimiento de la respuesta colectiva. Se compone de dos partes: una estrategia de país y unos planes de respuesta por sector o grupo temático que deberían seguir un enfoque multisectorial. Los grupos temáticos pertinentes desarrollan estrategias multisectoriales para la consecución de los objetivos estratégicos e interactúan para poner en práctica y hacer un seguimiento de los resultados, dando a la OIT la oportunidad de participar directamente a través del UNCT o del PNUD, como líder del grupo. Si participa en él, la OIT debería prepararse también para los requisitos de seguimiento y evaluación asociados al CPH.

Otras dos herramientas comunes de evaluación conjunta son la evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto (PCNA) y la evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un desastre (PDNA). Véase también el Capítulo 4.



HERRAM.  
3.1

GUÍA: Reference Module for the implementation of the Humanitarian Programming Cycle, IASC, 2015



## Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD)

El MANUD es un marco estratégico basado en los resultados a mediano plazo que establece la visión colectiva del gobierno nacional, los socios nacionales y el UNCT, así como la respuesta propuesta por el sistema de las Naciones Unidas a las prioridades nacionales de desarrollo. El MANUD define la forma en que el UNCT contribuirá a la consecución de los resultados de desarrollo, basándose en la evaluación de las necesidades del país y las ventajas comparativas de las Naciones Unidas. Los MANUD reflejan la necesidad de adoptar enfoques integrados a la programación que respondan a los imperativos de la Agenda 2030 y aborden con eficacia la naturaleza compleja e interconectada de los ODS. Como tales, deberían leerse conjuntamente con los procedimientos operativos estándar (POE) para los países que adoptan el enfoque Unidos en la Acción, que pueden consultarse en el Manual de la OIT sobre cooperación para el desarrollo.

**HERRAM. 3.12** MANUAL: Development Cooperation, OIT, 2016

**HERRAM. 3.13** GUÍA: Handy Guide on UN Coherence, GNUM, 2015

**HERRAM. 3.14** STANDARD OPERATING PROCEDURES FOR COUNTRIES ADOPTING THE DELIVERING AS ONE APPROACH: GNUM, 2014

## Estrategias de transición de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas utilizan el término no oficial «estrategia de transición de las Naciones Unidas» para referirse a su respuesta estratégica en las situaciones posteriores a conflictos o desastres (en algunos contextos posteriores a los desastres, la estrategia de transición puede denominarse «estrategia de recuperación»).

La estrategia de transición de las Naciones Unidas es una innovación a nivel de país para

llenar una insuficiencia en las herramientas de planificación de las Naciones Unidas cuando la acción humanitaria ya no resulta adecuada para abordar todas las necesidades pero todavía es demasiado pronto para definir unos objetivos a largo plazo en marcos de planificación orientados hacia el desarrollo como el DELP o el MANUD.

Una estrategia de transición describe cómo apoyará el sistema de las Naciones Unidas la recuperación nacional y el establecimiento o restablecimiento de las capacidades nacionales fundamentales como base para el desarrollo a largo plazo y el logro de los objetivos nacionales de desarrollo. Así, una estrategia de transición incluye muchos de los componentes del proceso del MANUD, aunque cubre un período de tiempo más reducido (de 18 a 24 meses) que el marco temporal habitual de cinco años del MANUD. Las estrategias de transición buscan un equilibrio entre la respuesta a las necesidades inmediatas y el apoyo a un mayor liderazgo y responsabilización nacionales sobre los procesos de recuperación y reconstrucción. En las situaciones posteriores a los conflictos la estrategia de transición se centrará casi exclusivamente en los objetivos de consolidación de la paz.

### Estrategia de transición en Sri Lanka

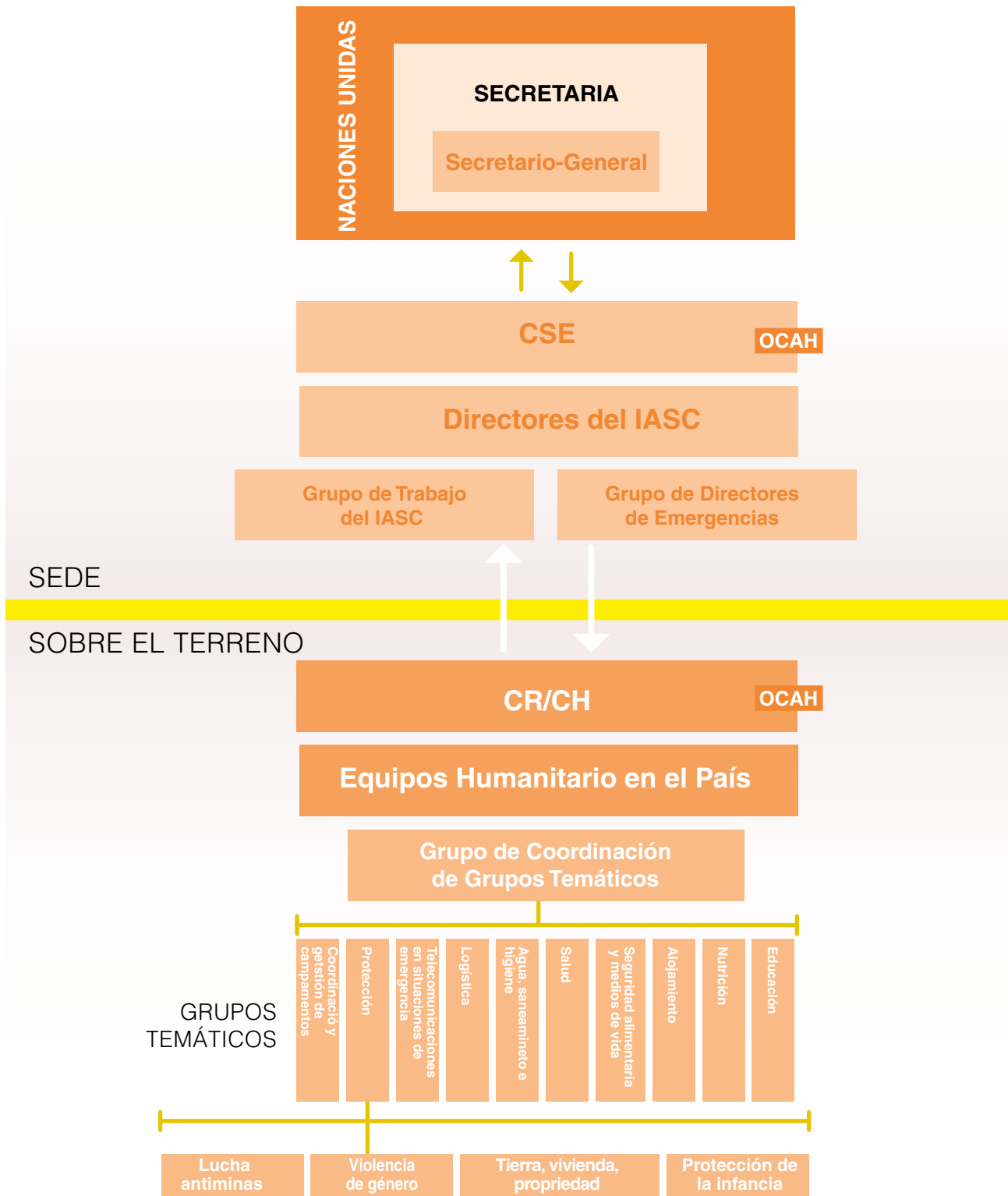
El tsunami de 2004 produjo unos daños catastróficos en Sri Lanka. Trece de los veinticinco distritos del país se vieron afectados, con daños a la propiedad, los medios de vida y las infraestructuras de servicios. Las pérdidas humanas incluyeron 35.322 muertes, 150.000 personas que perdieron sus medios de vida y aproximadamente 1 millón de personas desplazadas.

Tras la fase de socorro inmediato, y ante el frágil proceso de paz que le sucedió, las Naciones Unidas optaron por desarrollar una estrategia de transición de dos años denominada «Reconstrucción tras el tsunami. Contribución de las Naciones Unidas a la transición del socorro a la recuperación», diseñada para apoyar la ejecución de la estrategia de reconstrucción del Gobierno. A la luz del cambio en el Gobierno y la probabilidad de que el programa del tsunami continuara priorizándose en 2006-7, el UNCT decidió centrarse en los resultados transitorios y posponer el inicio del próximo ciclo de programación de la evaluación común para el país ECP/MANUD para 2008-2012. Como parte de estos resultados transitorios, la OIT se unió al PNUD, el ACNUR y el UNICEF para poner en práctica un programa de repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción en el noreste de Sri Lanka.

*Fuente: The UN Resident Coordinator's Annual Report 2005 – Sri Lanka.*

**FIGURA 2:** La arquitectura humanitaria<sup>22</sup>

Estructuras de liderazgo y coordinación a nivel mundial y de país



<sup>22</sup> IASC: Introduction to Humanitarian Action: A brief guide for Resident Coordinators, [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/rc\\_guide\\_31\\_october\\_2015\\_webversion\\_final.pdf](https://interagencystandingcommittee.org/system/files/rc_guide_31_october_2015_webversion_final.pdf)

## 3.2 Redes temáticas para facilitar las respuestas de la OIT

### Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración (GTI-DDR)

El GTI-DDR fue establecido por el Comité Ejecutivo de las Naciones Unidas sobre la Paz y la Seguridad (CEPS) en 2005 y está copresidido por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y el PNUD. Actualmente está compuesto por 20 organismos miembros de las Naciones Unidas. Su mandato consiste en:

- proporcionar asesoramiento estratégico al sistema de las Naciones Unidas en materia de DDR,
- mantener y revisar el conjunto de orientaciones desarrolladas por las Naciones Unidas en materia de DDR,
- asesorar sobre políticas, estrategias y necesidades en materia de formación,
- desarrollar y gestionar el Centro de Recursos de DDR de las Naciones Unidas,
- facilitar la planificación de las operaciones de DDR entre los organismos pertinentes de las Naciones Unidas.

El GTI ha desarrollado las Normas Integradas para el Desarme, Desmovilización y Reintegración (NIDDR), un conjunto de políticas, directrices y procedimientos que cubren 24 ámbitos del DDR. Las NIDDR consolidan la orientación en materia de políticas y mejores prácticas sobre DDR, proporcionando un enfoque integrado en todo el sistema de las Naciones Unidas a la planificación y ejecución de los procesos de DDR. La OIT participó en la redacción de las normas que fueron desarrolladas por los profesionales de las Naciones Unidas en materia de DDR tanto en las sedes como en los países.

### Grupo de Trabajo sobre Protección de la Infancia (CPWG)

El CPWG es el foro de ámbito mundial para la colaboración y la coordinación de las cuestiones relativas a la protección de la infancia en las crisis humanitarias. El grupo reúne a ONG, agencias de las Naciones Unidas, académicos y otros asociados bajo el objetivo común de garantizar respuestas más eficaces, responsables y predecibles en relación con la protección de los niños en las situaciones de emergencia. El CPWG está dirigido por el UNICEF.

La OIT optó por centrar sus esfuerzos en la integración de las cuestiones relativas al trabajo infantil en el trabajo del CPWG, que aspira a un mundo en el que los niños estén protegidos de los abusos, el abandono, la explotación y la violencia durante las emergencias.

La OIT se convirtió en un miembro del CPWG en 2010 y empezó contribuir activamente al desarrollo de las Normas Mínimas para la Protección de la Infancia en la Acción Humanitaria. Más específicamente, la OIT dirigió el desarrollo de la norma sobre el trabajo infantil (núm. 12). Las emergencias en relación con el trabajo infantil se reconocen ahora como cuestiones relacionadas con la protección de los niños y el CPWG y sus miembros tienen que rendir cuentas sobre ello. En 2012, la OIT creó un grupo de trabajo sobre el trabajo infantil en el marco del CPWG. Ahora el grupo incluye 14 organismos y una serie de consultores independientes, que realizan diversas actividades como la elaboración de materiales de orientación y materiales didácticos.

### Marco Común para la Preparación

El Marco Común es una iniciativa conjunta de la IASC, la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres y el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas. Apoya el desarrollo de la capacidad de preparación mediante un enfoque sistemático a nivel de país que evalúa la



GUÍA: Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilisation and Reintegration Standards: GTI-DDR, 2014

capacidad y necesidades de manera colectiva, utiliza esta evaluación para el desarrollo conjunto de programas y planes, ejecuta programas de manera coherente y planifica fortalecer la preparación.

## Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR)

La UNISDR se estableció en 1999 como una secretaría dedicada a facilitar la aplicación de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres. La Resolución 56/195 de la Asamblea General de las Naciones Unidas establece su mandato de servir como punto focal del sistema de las Naciones Unidas para coordinar la reducción de desastres y asegurar las sinergias entre las actividades de reducción de desastres del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y las actividades en los ámbitos socioeconómico y humanitario. Es una unidad organizativa de la Secretaría de las Naciones Unidas y está dirigida por el Representante Especial del SG para la Reducción de Desastres.

## Plataforma Internacional de Recuperación (PIR)

La PIR es un mecanismo internacional para el intercambio de experiencias y lecciones asociadas con el principio de reconstruir mejor. Este mecanismo no ejecuta directamente las actividades del proyecto, sino que funciona como una plataforma que permite a los asociados interesados reunirse periódicamente para intercambiar enseñanzas e ideas que promuevan el aprendizaje, las mejores prácticas de recuperación y la creación de capacidad.

## Guía operativa preliminar sobre soluciones duraderas al desplazamiento

En octubre de 2011, la Secretaría General de las Naciones Unidas adoptó una Decisión sobre soluciones duraderas y un Marco preliminar complementario para finalizar los desplazamientos tras un conflicto. En ellos se afirma el papel principal del Estado a la hora de facilitar soluciones duraderas para los desplazamientos. A nivel internacional asigna a los CR/CH la responsabilidad de liderar el proceso de desarrollo de la estrategia sobre soluciones duraderas para desplazados internos



### Soluciones duraderas para los desplazados internos y los refugiados repatriados somalíes mediante la promoción de unos medios de vida inmediatos y sostenibles

La OIT apoya la reinserción económica de los desplazados internos, los retornos espontáneos o facilitados en grupo a Somalia —en particular al centro y al sur— con un enfoque basado en la comunidad y en la diversificación de los medios de vida. Con este enfoque se pretende establecer unas condiciones que permitan a los repatriados y sus comunidades tener acceso a sus necesidades básicas y restablecer sus medios de vida con dignidad. También contribuye a la consolidación de la paz y a la reconciliación mediante la reducción de los conflictos entre los retornados y las comunidades de acogida causados por la alta demanda y las escasas oportunidades de medios de vida que a menudo socavan la paz.

A través de estos proyectos la OIT apoya el desarrollo y la ampliación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) como base para fomentar el crecimiento y la creación de empleo, así como la mejora de la prestación de servicios.

El trabajo con alto coeficiente de mano de obra proporciona ingresos que permiten a los beneficiarios satisfacer sus necesidades básicas y mejorar las infraestructuras económicas, lo cual promueve un entorno propicio para el desarrollo empresarial, además de desarrollar unas capacidades adecuadas que permiten oportunidades de empleo adicionales a través del autoempleo.

Este proyecto ofreció oportunidades de empleo a corto plazo a 150 cabezas de familia a través de obras de infraestructuras al tiempo que proporcionaba capacidades comerciales y empresariales a 570 beneficiarios (cabezas de familia) mediante herramientas de la OIT. Del total de beneficiarios, el 50 por ciento eran repatriados, el 20 por ciento desplazados internos y el 30 por ciento miembros de las comunidades de acogida. A los que se graduaron con éxito de las actividades de formación profesional se les concedieron subvenciones para que establecieran sus propias empresas en las que podían emplear a otras personas.

*Fuente: Informe del Proyecto de la OIT*

y refugiados que retornan, determinando el enfoque más adecuado a partir de la consulta con las autoridades y colaboradores del país.

así como con empresas internacionales, para aprovechar su contribución a los desafíos del desarrollo, a través de:

**HERRAM. 1.25**  
**GUÍA OPERATIVA PRELIMINAR:**  
 Soluciones duraderas al desplazamiento,  
 GCER, 2016

## Solutions Alliance y DCED

Reconociendo el papel fundamental que desempeña el sector privado a la hora de convertir los desafíos del desplazamiento en oportunidades de desarrollo, la Solutions Alliance explora formas de colaborar mejor con el sector privado. El desplazamiento es un desafío humanitario y de derechos humanos y los enfoques al desplazamiento impulsados por el desarrollo son cruciales para el fortalecimiento de la resiliencia y la sostenibilidad de los esfuerzos a largo plazo. Para ello, la Alliance creó el grupo temático «Involucrar al sector privado en la búsqueda de soluciones para el desplazamiento» en junio de 2014. De acuerdo con su plan de trabajo, el grupo explorará formas de colaborar con pequeñas y medianas empresas locales,

1. El desarrollo del conocimiento: orientación/experiencias/buenas prácticas consolidadas en una o más «publicaciones».
2. La creación de asociaciones: modelo(s) establecidos y asociaciones clave con el sector privado.
3. Ejecución de proyectos piloto sobre el terreno: oportunidades de empleo y medios de vida, así como una mejora de la prestación de servicios para las comunidades y las personas desplazadas mediante la asociación con el sector privado.

DCED: Al proporcionar a los pobres la capacidad de encontrar trabajo y mejorar sus ingresos, el desarrollo del sector privado sienta las bases para que puedan salir de la caridad. En junio de 2008, la OIT, junto con sus asociados, formó el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo del Sector Privado en Entornos Afectados por Conflictos.



El objetivo general del Grupo es poner de relieve la necesidad de promover el desarrollo del sector privado desde el inicio del proceso de reconstrucción tras el conflicto y demostrar su valor en todos los aspectos de la consolidación de la paz y el desarrollo. Además, el Grupo pretende mejorar la eficacia de los programas mediante el desarrollo de herramientas y directrices para el

diseño y ejecución de los programas y la medición de los resultados, así como asegurar que los profesionales tengan una formación adecuada para promover el desarrollo del sector privado en los contextos afectados por conflictos.



### 3.3 Trabajar en asociaciones

Cuando se trabaja en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre, es necesario cooperar con organismos de las Naciones Unidas y otros

actores nacionales e internacionales pertinentes para promover el trabajo decente en el diseño de los programas.

ASOCIACIÓN	FUNDAMENTOS DE LA ASOCIACIÓN	OBJETIVOS	EJEMPLOS DE ACTIVIDADES
g7+	Nuevo Acuerdo para el Compromiso en Estados Frágiles y mejora del trabajo en las instituciones de los Estados frágiles	Cooperación en materia de normas del trabajo, protección social, diálogo social, creación de empleo	Cooperación entre Estados frágiles
<b>Federación Internacional de la Cruz Roja (FICR)</b>	Combinar el conocimiento en materia de socorro y la presencia sobre el terreno de la FIRC con el conocimiento sobre desarrollo de la OIT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover los medios de vida y el trabajo decente en situaciones frágiles y de conflicto</li> <li>Fortalecer las capacidades de las sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja para abordar cuestiones de seguridad económica y dignidad humana</li> </ul>	Firma de un memorando de entendimiento entre el DG y el SG el 12 de noviembre de 2015, sobre la organización de un taller incubadora entre la FICR y el personal de la OIT el 24 de noviembre.
<b>Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)</b>	Prevención de los riesgos laborales y promoción de la salud de los trabajadores	Provisión de servicios de asesoramiento técnico dirigidos a desarrollar las capacidades institucionales, fortalecer la gobernanza y la gestión de la seguridad social	Conferencia Internacional OIT/AISS
SPARK	Realización de iniciativas y actividades conjuntas que promueven el trabajo decente para grupos y poblaciones afectados por conflictos	<p>A. El apoyo de los emprendedores y de los aspirantes a emprendedores en los entornos afectados por conflictos.</p> <p>B. El intercambio de conocimiento, el aprendizaje y la innovación relacionados con el apoyo a las empresas y las actividades para la empleabilidad.</p> <p>C. La promoción del trabajo decente y los empleos de calidad así como la eliminación de las barreras para los negocios.</p>	Participación en las conferencias anuales IGNITE de SPARK.
ACNUR	Ámbitos de interés común en relación con la protección y la asistencia internacional y la coordinación entre la OIT y el ACNUR.	La mejora de la protección y la asistencia internacional y la coordinación entre la OIT y el ACNUR.	Evaluaciones del impacto de los refugiados sobre el mercado de trabajo, módulos de formación de formadores sobre la recuperación de las PYME.



### Respuesta de la OIT al tsunami coordinada dentro de la respuesta general de las Naciones Unidas

En respuesta al tsunami, la OIT trabajó en estrecha colaboración con los Equipos de las Naciones Unidas en los Países (UNCT) en Indonesia, Sri Lanka, Tailandia y la India, sobre todo en las evaluaciones rápidas de los daños y las necesidades. En estas actividades la OIT se asoció con organismos clave como el PNUD, el UNICEF, el PMA y la FAO.

Para ayudar a gestionar esta labor la OIT estableció un grupo de trabajo en su oficina regional en Bangkok y en su sede en Ginebra. También reforzó las instalaciones para el personal técnico y las instalaciones de apoyo en sus oficinas de Yakarta y Colombo para poder llevar a cabo evaluaciones inmediatas, preparar propuestas de proyectos, coordinar el diálogo entre sus interlocutores sociales tripartitos e iniciar programas de acción rápida destinados a crear empleo y proteger a los grupos vulnerables.

*Fuente: Comunicado de prensa de la OIT, 19 de enero de 2005, referencia OIT/05/3*



### La OIT y el mecanismo de coordinación de actores múltiples en situaciones posteriores a crisis en Líbano

En Nahr El Bared, la OIT y el OOPS (Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente) dirigieron el grupo temático sobre los medios de vida compuesto por los organismos de las Naciones Unidas y ONG que prestan asistencia para mejorar los medios de vida de los residentes en la zona. El grupo temático examinó los avances realizados por el programa de empleo y proporcionó información al equipo del proyecto de la OIT sobre la asistencia requerida y las nuevas necesidades en materia de formación profesional y empleo. Como parte de este esfuerzo, la OIT también planeó incluir representantes del sector privado y proveedores de formación profesional locales como miembros del grupo temático.

*Fuente: ILO Technical Cooperation News: Harmonizing Aid – Increasing Impact, No. 3, octubre de 2008*

Con la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros han hecho hincapié en la importancia y la ventaja comparativa que supone un sistema de las Naciones efectivo, eficaz, coherente, pertinente y con recursos adecuados para apoyar el logro de los ODS. Los Estados Miembros también han destacado la necesidad de una mayor coherencia en diversos foros intergubernamentales, en particular en el diálogo del ECOSOC sobre el posicionamiento a largo plazo del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDS) que se inició en 2014. La iniciativa de reforma de las Naciones Unidas «Unidos en la Acción» insta a los organismos de las Naciones Unidas a aumentar la eficacia de sus operaciones trabajando conjuntamente de una manera más coordinada y coherente.

A nivel de los países, la OIT forma parte del Equipo de las Naciones Unidas en los Países y opera bajo la dirección del Coordinador Residente. La OIT coordina su trabajo con los mandantes tripartitos —las instituciones gubernamentales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores— y busca sinergias con las ONG nacionales, las asociaciones de grupos afectados por la crisis y otros ciudadanos interesados, los medios de comunicación, las instituciones sociales, las instituciones académicas y las empresas privadas. La OIT alineará su intervención con el

marco de los PTDP, allí donde haya uno, y con la estrategia general del MANUD y el UNCT.

## Lista de memorandos de entendimiento

La OIT ha establecido diversas asociaciones, algunas de las cuales se han formalizado a través de memorandos de entendimiento tal y como se resume en el cuadro. Solo en 2014/15 la OIT firmó nuevos memorandos de entendimiento con la FICR, SPARK, el g7+, la UNOPS y el ACNUR.

## Cómo mejorar las asociaciones estratégicas

La OIT puede construir asociaciones estratégicas y alianzas:

- desarrollando una relación de trabajo eficaz con el CR/CH, quien puede proporcionar a la OIT acceso a oportunidades de financiación y programación conjuntas con otros directores de organismos y programas de las Naciones Unidas y las Bretton Woods Institutions (BWI);
- desarrollando relaciones con sus homólogos ministeriales, tales como los ministerios de

### La OIT y el mecanismo de coordinación de actores múltiples en situaciones posteriores a crisis en Sri Lanka

En Sri Lanka, la OIT está apoyando la coordinación de las cuestiones relativas a los medios de vida entre grupos de interés que incluyen desde entidades gubernamentales hasta organismos de desarrollo, donantes y el sector privado a través del Subcomité sobre Medios de Vida y Recuperación Temprana del Comité de Coordinación para la Asistencia Humanitaria. Este Subcomité está copresidido por la OIT y el Departamento de Pesca y Recursos Acuáticos y tiene como objetivo la facilitación de una respuesta coordinada a las primeras necesidades de medios de vida y recuperación económica de las poblaciones del norte y el este afectadas por el conflicto. Aparte de eso, a escala nacional, se estableció una relación tripartita con el Consorcio de la Organismos Humanitarios y la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de Sri Lanka para coordinar diversas iniciativas en materia de medios de vida, tales como las clínicas móviles *Back to Business*.

*Fuente: Update on the Situation and ILO Activities in Sri Lanka, Briefing No. 14, OIT/CRISIS, enero de 2008.*

trabajo, planificación y finanzas, informándoles del valor añadido de la OIT;

- apoyando a los mandantes de la OIT a la hora de posicionar el Programa de Trabajo Decente en el centro de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP);
- trabajando con sus mandantes tripartitos para colaborar con el sector privado (empresas multinacionales, empresas nacionales y nuevos inversores) en las prioridades del trabajo decente;
- participando en el proceso de evaluación conjunta de las necesidades en situaciones posteriores a las crisis (véase la Guía 3, «Assessing Crisis Damage On Employment, Livelihoods and Social Protection» (Evaluación del daño de la crisis sobre el empleo, los medios de vida y la protección social));
- asegurándose de que sus intervenciones de respuesta surgen de las necesidades identificadas en las evaluaciones conjuntas y de las demandas de las autoridades nacionales y las poblaciones locales.

### Estrategia integrada de respuesta al tsunami de la OIT

Indonesia se vio gravemente afectada por el terremoto y el tsunami del 26 de diciembre de 2004, que inundó las zonas costeras del norte y el oeste de Sumatra y sus islas periféricas. Aparte de la inmensa pérdida de vidas, el gran número de desplazados y la enorme destrucción, las zonas afectadas se enfrentaron también a importantes problemas de empleo. Multitud de personas perdieron sus empleos y sus medios de vida y muchas oportunidades de trabajo que existían anteriormente desaparecieron (sobre todo en el sector formal).

En respuesta a esta situación, la OIT participó en las evaluaciones conjuntas de las necesidades con el Gobierno de Indonesia y otros interlocutores. A través de este proceso, la OIT identificó seis áreas principales que podría apoyar mediante unos esfuerzos prácticos inmediatos en materia de rehabilitación y recuperación. Estos ámbitos interrelacionados sirven como proyectos de «acceso», cuya duración oscila entre los 6 y 8 meses, y cubren el período de transición de la recuperación inmediata de los medios de vida a la reducción de la pobreza y el desarrollo socioeconómico a largo plazo. El enfoque de la OIT se centra en la restauración de los medios de vida de las familias mediante el empleo remunerado y otras actividades generadoras de ingresos y en la reducción de la vulnerabilidad de las mujeres, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidad.

*Fuente: ILO Jakarta Special Edition on Indonesia Earthquake and Tsunamis, Newsletter, enero de 2005.*

## Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El objetivo de la asociación OIT/PNUD es asegurarse de que se desarrollan programas de recuperación coherentes y reconstruir las comunidades para que sean resilientes a los desastres y socioeconómicamente viables. La OIT y el PNUD han acordado la realización de planificaciones, evaluaciones y misiones de apoyo conjuntas siempre que sea posible.

## Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

El memorando de entendimiento de la OIT con el ACNUR de 1983 fue revisado y el 1 de julio de 2016 se firmó la versión renovada que iniciaba una fase nueva y más profunda de colaboración entre la OIT y el ACNUR.





### Ejemplos de asociaciones entre la OIT y el PNUD

Timor-Leste (2007). El limitado acceso al empleo y la formación ha sido una importante fuente de frustración para los jóvenes timorenses y también se ha asociado con la violencia y la destrucción que tuvo lugar durante la crisis de abril y mayo de 2006. La mayor preocupación es que esta falta de trabajo pueda crear un círculo vicioso de pobreza y exclusión social que podría llevar a los jóvenes desempleados a involucrarse en actividades delictivas o impedir que vuelvan al desempeño de ocupaciones legítimas.

Como respuesta a esto, el PNUD y la OIT, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Reinserción Comunitaria, pusieron en marcha el proyecto «Trabajo por la Paz», con 2,7 millones de dólares de los Estados Unidos de fondos de la Unión Europea. Este proyecto, diseñado para reducir el potencial de conflicto y una mayor desestabilización en Timor-Leste, dará empleo de corta duración, equivalente a 350.250 días de trabajo, a 23.350 personas en los 13 distritos de Timor-Leste. Esto debería reducir la presión demográfica en las zonas urbanas y aliviar la carga sobre los hogares rurales, que siguen acogiendo a miles de desplazados internos. Este proyecto está diseñado para centrarse principalmente en los jóvenes, aunque otros grupos vulnerables como las mujeres, los desplazados internos y exsoldados también se beneficiarán de él.

*Fuente: Oficina Regional para Asia y el Pacífico (Issues newsletter, agosto de 2007)*



### Ejemplos de asociaciones entre la OIT y el PNUD

Guatemala (2005). En respuesta a la destrucción causada por el huracán Stan en octubre de 2005, la OIT estuvo trabajando en estrecha colaboración con el PNUD como parte del programa conjunto de las Naciones Unidas, así como con las autoridades nacionales y las instituciones locales, para rehabilitar las infraestructuras básicas utilizando métodos con alto coeficiente de empleo. El programa promovió la creación de empleo, el desarrollo de la capacidad y las competencias de planificación de ámbito local para las comunidades afectadas. Durante un período de seis meses, la OIT llevó a cabo 106 proyectos en los departamentos de Sololá y San Marcos, que proporcionaron más de 150.000 días de empleo directo a más de 5.000 cabezas de familia. Como resultado de una combinación de trabajos de limpieza sencillos y colaboraciones con los municipios, el 80 por ciento del presupuesto total se gastó en salarios para trabajadores no cualificados. Desde junio de 2006, un experto del Programa de inversiones con alto coeficiente de empleo de la OIT fue destinado al PNUD para incorporar tecnologías basadas en la mano de obra y el desarrollo empresarial en las estrategias nacionales de empleo sostenibles a largo plazo.

*Fuente: ILO Crisis Highlights, octubre de 2007*

La «Asociación OIT-ACNUR para la reintegración socioeconómica de los refugiados, repatriados y desplazados internos» promueve unos medios de vida sostenibles para los refugiados, repatriados y desplazados internos, así como unas soluciones duraderas para el desplazamiento. Esta asociación se centra en el despliegue rápido de los expertos en medios de vida de la OIT en las operaciones sobre el terreno del ACNUR. También desarrolla los programas por país de la OIT para reforzar su capacidad para trabajar en contextos de crisis. El programa conjunto apoya tanto la reintegración de los repatriados en los países de origen, como la autosuficiencia de los refugiados en el contexto de asilo, basándose en la idea de que el rápido despliegue de personal técnico de la OIT en las regiones afectadas por crisis contribuirá a impulsar el desarrollo o el refinamiento de los programas con los que se pretende proporcionar empleo

u oportunidades de generación de ingresos a la población afectada.

La asociación cubre las microfinanzas, el desarrollo de microempresas y pequeñas empresas, el desarrollo económico local, el apoyo a las cooperativas, la formación profesional, el empoderamiento socioeconómico de las mujeres y la inversión con alto coeficiente de empleo.



### La asociación entre la OIT y el ACNUR en Liberia en 2007

A partir de las recomendaciones de un consultor en materia de medios de vida enviado a Liberia en 2007, el Consejero Técnico Principal de la OIT, como parte del Equipo de las Naciones Unidas en el País, propuso una intervención que incluía el Youth Entrepreneurship Package (YEP) (Conjunto de medidas para el emprendimiento de los jóvenes) para «Crear competencias y activos productivos y favorecer el acceso a los mercados agrícolas de las mujeres y los jóvenes». La propuesta de proyecto resultante recibió la aprobación preliminar para un desembolso de 1 millón de dólares de los Estados Unidos del Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Liberia. El programa, elaborado conjuntamente por la OIT y el ACNUR y presentado por la OIT, planea: 1) rehabilitación de carreteras con alto coeficiente de mano de obra, 2) producción agrícola, formación en competencias para la vida y formación en gestión de cooperativas, 3) formación en competencias para la vida y formación empresarial, 4) servicios de microfinanzas, 5) competencias, equipo y asesoramiento para el procesamiento agrícola. El programa ha atraído una amplia participación del Gobierno de Liberia, varios organismos de las Naciones Unidas y ONG internacionales y locales. Dentro de la estrategia de las Naciones Unidas «Unidos en la Acción», el Programa de Cooperación Técnica de la OIT-ACNUR ha ayudado a iniciar sinergias programáticas concretas entre un organismo de ayuda humanitaria y un organismo de desarrollo. Como Copresidenta del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Creación de Empleo, la Generación de Ingresos y la Reintegración en la Sociedad después de un Conflicto, compuesto por doce miembros, la OIT aseguró que la valiosa perspectiva humanitaria del ACNUR sigue siendo necesaria.

Fuente: ILO-UNHCR Technical Cooperation Partnership (TCP) in Liberia: Decent Work as a Durable Solution

HERRAM.  
3.17

INFORME: ILO-UNHCR Partnership through technical cooperation – Building entrepreneurial capacity for returnee and refugee women in Angola and Mozambique, OIT/ACNUR, 2006

## Banco Mundial

La OIT y el Banco Mundial están trabajando juntos para emplear enfoques impulsados por la demanda con el fin de apoyar los medios de vida después de los conflictos armados. La asociación entre la OIT y el Banco Mundial se basa en la creencia de que la generación de medios de vida en las zonas afectadas por conflictos promueve la autoestima y la autosuficiencia e impulsa la economía local. Esto, a su vez, promueve la paz, la estabilidad y el desarrollo.

En octubre de 2005, la OIT y el Banco Mundial publicaron un estudio conjunto que exploraba maneras de aplicar los enfoques basados en la demanda en las situaciones de posguerra. El estudio identificó varios beneficios de estos enfoques en las zonas afectadas por conflictos y recomendó ocho «principios operativos».



© FAO/Prakash Singh



### Colaboración entre la OIT y el Banco Mundial

Los medios de vida en Aceh se vieron gravemente afectados por el terremoto y el tsunami de diciembre de 2004, pero también por el largo conflicto armado que enfrenta al Movimiento Aceh Libre (GAM) contra las fuerzas gubernamentales. Tras el tsunami, el 15 de agosto de 2005, el Acuerdo de paz de Helsinki puso fin a este conflicto de 30 años de duración y, a partir de ese momento, la economía local pudo empezar a reconstruirse después del tsunami y salir al fin de la sombra de la guerra.

Desde principios de diciembre de 2005, la OIT ha prestado sus conocimientos técnicos y experiencia internacional en materia de recuperación y desarrollo de la economía local y, en particular, sus herramientas prácticas sobre gestión empresarial e igualdad de género, al KDP (Programa de Desarrollo de Kecamatan). La colaboración con el PDK se basa en un memorando de entendimiento firmado por la OIT, el PDK, el Banco Mundial, el Organismo para la Rehabilitación y la Reconstrucción (BRR) y el Departamento de Desarrollo de la Comunidad del Gobierno de Indonesia (BPM) de la Provincia de NAD.

La ejecución del programa del KDP corre a cargo del Ministerio de Asuntos Interiores y el BRR de Aceh y Nias y cuenta con financiación del Banco Mundial. Adopta el enfoque del desarrollo impulsado por la comunidad del Banco Mundial para aliviar la pobreza en las comunidades rurales de Indonesia. También mejora la gobernabilidad local ayudando a las comunidades a planificar su propio desarrollo, desarrollar infraestructuras comunitarias básicas y mejorar las oportunidades sociales de desarrollo y subsistencia.

*Fuente: The ILO Jakarta Newsletter, Bilingual Edition, mayo de 2007, pág. 17.*

## Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR)

La OIT ha desarrollado una alianza estratégica con el GFDRR del Banco Mundial. El GFDRR, establecido en 2006, es una asociación mundial que ayuda a los países en desarrollo a comprender mejor y reducir su vulnerabilidad a los desastres naturales y adaptarse al cambio climático. El GFDRR, que trabaja con más de 400 socios locales, nacionales, regionales e internacionales, proporciona financiación de subvenciones, asistencia técnica, formación e intercambio de conocimientos para la integración de la gestión de los desastres y el riesgo climático en las políticas y estrategias. El GFDRR, que está gestionado por el Banco Mundial, cuenta con el apoyo de 34 países y nueve organizaciones internacionales.



### El GFDRR amplía su apoyo a El Salvador tras el huracán Ida

*Noviembre de 2009* - Expertos del GFDRR y el Banco Mundial visitaron El Salvador para ayudar al Gobierno a evaluar el impacto del huracán Ida y desarrollar un plan integral de recuperación, reconstrucción y reducción de riesgos de desastres. El huracán, que afectó a El Salvador, causó devastación en el país con lluvias torrenciales, inundaciones y deslizamientos de tierra, que enterraron barrios enteros. Ocho de los 14 departamentos regionales de El Salvador fueron los más duramente afectados. Entre ellos se incluía la capital, San Salvador y los departamentos de San Vicente y Cuscatlán. Más de 75.000 personas (15.000 familias) se vieron afectadas. Se celebró una reunión inicial entre el GFDRR, el Banco Mundial y la Secretaría Presidencial, junto con una sesión informativa para todos los ministerios competentes, para marcar el inicio de un ejercicio de PDNA. Este ejercicio permitió al gobierno salvadoreño planificar la recuperación acelerada, la reconstrucción para la resiliencia y la reducción de los riesgos a largo plazo.

El Gobierno de Noruega apoyó generosamente el Fondo Contingente para el Financiamiento de la Recuperación (SRFF) del GFDRR.

HERRAM.  
3.18

**ANEXO OPERATIVO:** Partnership Note on Post-Crisis Situations, GNUD/BM, 2015

HERRAM.  
3.19

**ESTUDIO:** Demand Driven Approaches to Livelihood Support in Post-War Contexts: OIT-BM, 2006

El GFDRR forma parte de una asociación de largo plazo en el marco del sistema de la EIRD para reducir las pérdidas por desastres mediante la incorporación de la reducción del riesgo de desastres en el desarrollo, particularmente de estrategias y procesos centrados en las políticas a nivel de país, para el cumplimiento de los principales objetivos del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres.



HERRAM.  
3.20

MANUAL: Standby Recovery Financing Facility, ISDR/WB, 2008

## Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

La asociación entre la OIT y la FAO tiene como objetivo ayudar a las víctimas más vulnerables de las crisis a través de evaluaciones de las necesidades y proyectos conjuntos para promover los medios de vida en las zonas urbanas y rurales. Esto refuerza el vínculo entre las actividades agrícolas y la generación de ingresos, al tiempo que reduce la dependencia de la ayuda alimentaria lo antes posible después de una crisis.

Como se ha señalado anteriormente en este documento, la FAO y la OIT fueron designados codirectores de los ámbitos clave de los medios de vida, el empleo y la agricultura dentro del Grupo Temático sobre la Recuperación Temprana.

## Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS)

La asociación con la UNOPS se basa en un memorando de entendimiento firmado en noviembre de 2015. En la ejecución de los proyectos de empleo de emergencia (véase 5.4), por ejemplo, puede ser más fácil de trabajar a través de la UNOPS ya que los procedimientos



### Ejemplos de asociaciones entre la OIT y la FAO sobre el terreno

Bangladesh (2007). Un mes después de que el ciclón Sidr azotara Bangladesh el 15 de noviembre de 2007, la FAO llevó a cabo una misión para evaluar el impacto sobre el sector agrícola, mientras que la OIT evaluó principalmente las actividades no agrícolas en los distritos de Barguna, Bagerhat, Patuakhali y Projpur. La evaluación tenía como objetivo identificar las primeras necesidades en cuanto a la recuperación de los medios de vida.

Durante esta visita, la OIT y el Ministerio de Trabajo y Empleo llevaron a cabo una evaluación rápida de los efectos del desastre sobre los medios de vida. La misión aplicó las directrices metodológicas del «Rapid Livelihood Assessment Toolkit» (Conjunto de herramientas para evaluación rápida de los medios de vida), desarrollado conjuntamente por la OIT y la FAO.

Isla de Nias, Indonesia (2006). La FAO y la OIT iniciaron actividades conjuntas en enero de 2006 en la isla de Nias, Indonesia, que fue devastada por el tsunami de diciembre de 2004, que afectó al 90 por ciento de sus más de 750.000 habitantes y destruyó el 80 por ciento de los edificios de la capital. La OIT y la FAO se centraron en la restauración de unos medios de vida sostenibles y la reducción de la vulnerabilidad socioeconómica en el sector pesquero, donde los medios de vida se vieron más duramente afectados. Esta iniciativa identificó las oportunidades de empleo en el sector, la provisión de equipos de pesca, la formación profesional en metodologías y ámbitos productivos, y la creación de capacidad en la gestión empresarial mediante las herramientas de Inicie y Mejore su Negocio de la OIT.

financieros y administrativos de la OIT son menos flexibles para su aplicación en entornos frágiles y de crisis. Mediante esta asociación, la UNOPS puede gestionar los aspectos logísticos y administrativos del programa y la OIT puede centrarse en proporcionar insumos técnicos para asegurar un diseño, ejecución y supervisión del proyecto de alta calidad. El acuerdo incluye la gestión y adquisiciones relacionadas con la realización de las obras, por ejemplo, con la construcción o rehabilitación de infraestructuras y servicios públicos sostenibles, tales como edificios públicos, carreteras, y agua e instalaciones sanitarias.

Entre los ámbitos de cooperación se incluyen también la emisión y gestión de los contratos para el personal de los proyectos, incluidos los consultores y expertos, o los servicios de contratación asociados. Ambas organizaciones de las Naciones Unidas también acuerdan cooperar en la prestación sostenible de servicios, bienes o equipos, así como en la gestión de los fondos, la prestación de servicios de asesoramiento, la formación, la creación de capacidad, la gestión, la supervisión y los servicios de evaluación.

El memorando de entendimiento se guía por las normas internacionales del trabajo de la OIT en materia de libertad de asociación, prohibición del trabajo forzoso y el trabajo infantil, igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor e igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación sin discriminación.



### Proyectos de asociación de la OIT en Liberia

En 2005 terminó la guerra de 14 años de Liberia, dejando tras de sí una economía devastada. Al encontrarse con una cifra estimada de desempleo de alrededor del 85 por ciento, la creación de empleos mediante un enfoque con alto coeficiente de mano de obra para intentar incluir al gran número de jóvenes no calificados del país era la principal prioridad del Gobierno de Liberia. Desde que la OIT relanzara las actividades de apoyo técnico en Liberia en 2006, ha desarrollado actividades en asociación con diversos organismos de las Naciones Unidas, entre los que se incluyen: i) los estudios realizados con la FAO, el PNUD y el ACNUR sobre agricultura y empleo de los jóvenes; ii) los proyectos con el PNUD para la reintegración de los excombatientes y para permitir al equipo de apoyo en los condados mejorar el proceso de descentralización de Liberia; iii) la prestación de servicios voluntarios con VNU para apoyar el desarrollo económico local en Liberia; iv) el desarrollo con UNIFEM de un programa común de «género y generación de empleo, que contribuya a la paz duradera» y v) el desarrollo de un programa conjunto de las Naciones Unidas sobre empleo y empoderamiento de los jóvenes en el que participan UNICEF, PNUD, UNESCO, UNFPA y el Banco Mundial.

En agosto de 2007, la OIT y el PNUD ayudaron a la Comisión Nacional de Desarme, Desmovilización, Rehabilitación y Reintegración en el diseño de la fase final del programa de DRRR, que está vinculado a los programas de creación de empleo.

## 3.4 La reforma humanitaria en curso: cooperación para resultados colectivos

Las Naciones Unidas han estado reclamando de forma continua la reforma de su sistema de respuesta humanitaria. Esto culminó en la Agenda para la Humanidad del Secretario General de las Naciones Unidas, el informe de la primera Cumbre Humanitaria Mundial celebrada en 2016 en Estambul. El informe aboga por un replanteamiento de la división entre la ayuda humanitaria y la ayuda para el desarrollo, argumentando que sin una mejora de las soluciones dirigidas a reducir el sufrimiento humano causado por los conflictos, no pueden lograrse los ODS. De acuerdo con esta lógica, la cuarta responsabilidad principal

tiene que ver con conseguir el gran cambio desde «proporcionar ayuda hasta poner fin a la necesidad», que requiere un refuerzo por parte de los sistemas locales, la anticipación de las crisis y la superación de la brecha entre ayuda humanitaria y ayuda para el desarrollo. El tratamiento de los objetivos humanitarios y de desarrollo como un solo desafío global incluye la lucha a favor de los resultados colectivos en un plazo de varios años, con el apoyo de una nueva plataforma de financiación internacional para las crisis prolongadas como sugiere el SG. Además, se requiere que los donantes armonicen los requisitos de la elaboración de

informes y, al mismo tiempo, faciliten las normas de evaluación para los organismos locales. El SG solicita que el 15 por ciento de la financiación de los llamamientos humanitarios dirigidos por las Naciones Unidas se canalice a través de fondos mancomunados basados en los países con un enfoque temático en la preparación. El aspecto del fortalecimiento de la localización también se aplica al sistema de coordinadores humanitarios.

La mejora de la contratación, la formación y el apoyo deben proporcionar al CH/CR los recursos necesarios para cumplir su función.



HERRAM.  
3.22

**INFORME DEL SECRETARIO GENERAL PARA LA CUMBRE HUMANITARIA MUNDIAL: Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida, 2016**

# 4 EVALUAR EL IMPACTO DE LOS CONFLICTOS Y LOS DESASTRES EN EL EMPLEO, LOS MEDIOS DE VIDA Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

El Capítulo 4 presenta el papel y el valor añadido de la OIT en la realización de evaluaciones del impacto de los conflictos y los desastres sobre el empleo, los medios de vida y la protección social. Presenta los marcos de evaluación interinstitucionales (PCNA y PDNA) y las asociaciones que puede aprovechar la OIT para participar en las evaluaciones posteriores a las crisis. Además, describe las herramientas que utiliza la OIT para las evaluaciones de los medios de vida, el empleo y la protección social. Por último, explica lo que conlleva realizar una evaluación y proporciona consejos sobre cómo hacerlo.

## ÍNDICE

<b>4.1 El papel de la OIT en las evaluaciones posteriores a las crisis</b>	<b>94</b>	<b>4.3 Actuales asociados para las evaluaciones del empleo y el trabajo decente</b>	<b>101</b>
Interés de la OIT en las evaluaciones posteriores a las crisis	94	OIT/FAO	101
Participación de la OIT en las evaluaciones de las crisis	95	OIT/PMA	101
		OIT/ACNUR	103
		OIT/PNUD	103
		OIT/Alianza del Banco Mundial	104
<b>4.2 Marcos de evaluación interinstitucionales de las Naciones Unidas</b>	<b>96</b>	<b>4.4 Otras herramientas para llevar a cabo evaluaciones del empleo y del trabajo decente</b>	<b>104</b>
Por qué son necesarias las evaluaciones interinstitucionales	96	Respuesta a las crisis. Manual de evaluación rápida de las necesidades de la OIT	104
Evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto (PCNA)	97	Conjunto de herramientas de evaluación de los medios de vida	104
Reforma de la PCNA	97	Mapas e imágenes de satélite de UNOSAT	107
Evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un desastre (PDNA)	97		
Experiencias de la participación de la OIT en PDNA	99	<b>4.5 El género en las evaluaciones de las crisis</b>	<b>108</b>

## 4.1 El papel de la OIT en las evaluaciones posteriores a las crisis

### Interés de la OIT en las evaluaciones posteriores a las crisis

Las evaluaciones posteriores a las crisis proporcionan información sobre el impacto de las crisis sobre los medios de vida, el empleo y la protección social. La participación de la OIT en las evaluaciones posteriores a las crisis es por tanto importante para superar estas deficiencias y asegurar que se aborden los problemas del empleo y los medios de vida en la respuesta.

La información de la evaluación y el análisis ayudan a la OIT a:

- proporcionar al Gobierno y al público datos fiables sobre la pérdida de empleos y medios de vida y las deficiencias en materia de protección social (en cifras y grupos cubiertos, nivel de las

prestaciones, adecuación de las mismas, costos, impactos y otras cuestiones) ocasionadas por la crisis;

- diseñar programas adecuados para después de las crisis;
- ajustar la planificación y los objetivos a medio y largo plazo;
- movilizar recursos;
- promover intervenciones para ayudar a las comunidades y los individuos afectados por las crisis a generar ingresos y reconstruir sus medios de vida;



#### Ucrania: Evaluación de las necesidades de empleo de los desplazados internos

Más de un millón de ucranianos fueron desplazados durante el conflicto que tuvo lugar en la región de Donbas. Los flujos de trabajadores internos en edad de trabajar a algunas zonas exacerbaron la situación, ya deteriorada, del mercado laboral de Ucrania al aumentar la competencia por los puestos de trabajo disponibles y las presiones a la baja sobre los salarios. A medida que el conflicto se alarga y se vuelve más devastador y el número de desplazados internos que pretenden establecerse en las regiones de acogida aumenta, el enfoque del gobierno de Ucrania y las organizaciones internacionales pasa cada vez más de la ayuda humanitaria a corto plazo a una asistencia para el desarrollo sostenible a más largo plazo dirigida a integrar con éxito a las personas desplazadas en la comunidad de acogida. Una de las principales prioridades en este sentido es ayudar a los desplazados internos a mantenerse a sí mismos mediante actividades productivas y empleos adecuados.

En este contexto, el Gobierno y los interlocutores sociales de Ucrania se han dirigido a la OIT con la intención de desarrollar respuestas a corto plazo para hacer frente a las necesidades de recuperación del empleo, con especial atención a los desplazados internos, así como asistencia a largo plazo, para ayudar en el diseño y ejecución de medidas políticas que contribuyan a reducir el impacto de la consolidación fiscal y monetaria en el empleo.

Para impulsar la formulación de políticas basada en datos empíricos, la OIT realizó un estudio sobre «Necesidades de empleo y evaluación de la empleabilidad de los desplazados internos», que proporciona información básica sobre las necesidades de empleo de los desplazados no inscritos en el Servicio de Empleo del Estado y sus intenciones de migración y estrategias de supervivencia, a partir de los datos individuales obtenidos mediante una encuesta realizada a 2.000 desplazados internos de entre 18-70 años de edad en junio de 2015. El estudio también evalúa las oportunidades de empleo para los desplazados internos en el entorno económico actual, a partir de entrevistas en profundidad a 55 empresas ucranianas de diversos tamaños, regiones, actividades económicas y tipo de propiedad. A partir de los resultados, el estudio desarrolló recomendaciones en materia de políticas sobre cómo superar los problemas relacionados con el empleo de los desplazados internos y mejorar su integración en el mercado de trabajo.

*Fuente: Employment needs assessment and employability of internally displaced persons in Ukraine, 2016*



- apoyar el desarrollo de la resiliencia, el enfoque de reconstruir mejor y el proceso de reducción del riesgo de desastres desde el primer día.

**HERRAM. 4.1** **INFORME:** Needs Assessment Survey for Income Recovery (NASIR) in Tsunami-Affected Areas in Sri Lanka, OIT, 2006

**HERRAM. 4.2** **CUESTIONARIOS:** Livelihood Recovery Nasir, OIT, 2006

**HERRAM. 4.4** **INFORME SOBRE TENDENCIAS MUNDIALES DE EMPLEO:** EMPLOYMENT IMPACT IN PAKISTAN OF SOUTH ASIA EARTHQUAKE, OIT, 2005

### **Evaluación del impacto en el mercado de trabajo de los refugiados sirios en Líbano**

Con el fin de evaluar el impacto de la presencia de un número cada vez mayor de refugiados sirios (muchos de los cuales buscan trabajo) e identificar las diversas ramificaciones de este impacto, la OIT puso en marcha una evaluación del impacto y un estudio de la situación laboral de los refugiados en cuatro regiones (Akkar, Trípoli, Bekaa y el Sur). El objetivo era comprender mejor la evolución de la situación del creciente número de refugiados sirios. El estudio se centraba en el perfil de empleo de los refugiados y el potencial impacto de su participación económica en los medios de vida de sus comunidades de acogida.

Para la presente evaluación se recogieron datos de 400 hogares que incluían un total de 2.004 individuos. Se completaron los cuestionarios semiestructurados mediante entrevistas personales a todos los miembros de los hogares.

La evaluación reveló una serie de resultados destacados y confirmó, en gran medida, las pruebas circunstanciales sobre las condiciones de vida de los refugiados sirios y su efecto sobre las comunidades de acogida. La mayoría de los refugiados sirios viven en condiciones socioeconómicas difíciles con recursos y medios de vida limitados. Inicialmente, muchos refugiados se establecieron con familias o amigos pero, al prolongarse la crisis, tuvieron que recurrir a vivienda alquilada. Ahora, en la mayoría de los casos, tienen que pagar precios altos para pequeñas viviendas o apartamentos compartidos con otras familias.

*Fuente: Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes: Assessment of the impact of Syrian refugees in Lebanon and their employment profile, 2014*

## **Participación de la OIT en las evaluaciones de las crisis**

La iniciativa de llevar a cabo una evaluación de la OIT puede ser adoptada por la Oficina de País de la OIT, sus mandantes o la alta dirección de la sede de la OIT. La solicitud también puede provenir de los asociados de la OIT (que pueden ser o no organismos de las Naciones Unidas), por ejemplo, del PNUD y el Banco Mundial (véase la Sección 3.3 más adelante).

### **La participación de la OIT en la evaluación coordinada de las necesidades de recuperación en Bosnia y Herzegovina**

Las inundaciones extremas en varios ríos, los deslizamientos de tierras y los movimientos masivos provocaron la catástrofe natural más grave vivida en Bosnia y Herzegovina en los últimos 120 años, que afectó a alrededor de un tercio de la superficie del país y a más de un millón de personas, al menos una cuarta parte de sus 3,8 millones de habitantes. Algunas empresas tuvieron importantes pérdidas: la fábrica de muebles FEN-BH, por ejemplo, quedó completamente inundada. Se perdieron todas las materias primas, los productos listos para la exportación y las máquinas. El daño estimado fue de 11 millones de euros. Alrededor de 130 trabajadores fueron despedidos. Con toda probabilidad, otros 800 proveedores conectados con la cadena de suministro de FEN-BH sufrieron gravemente a causa de las inundaciones.

La OIT dirigió la evaluación coordinada de las necesidades de recuperación en el sector del empleo y los medios de vida, y la extendió también a las empresas. Abogó fuertemente por la participación de los sindicatos y las organizaciones de empleadores en la recogida y análisis de los datos. Además, la OIT desarrolló una encuesta de empresas con herramientas de análisis de apoyo (véase la Herramienta 4.7).

El análisis preliminar de los datos indicó que el desastre no había provocado pérdidas importantes de empleo. Sin embargo, es difícil anticipar el impacto de este desastre sobre el empleo en el mediano plazo (6-12 meses). Las empresas orientadas a la exportación podrían perder sus mercados si no se recuperan rápidamente, mientras que las empresas que trabajan para el mercado nacional también podrían sufrir por el debilitamiento del consumo interno.

*Fuente: Comunicado de prensa de la OIT: Impact of floods on jobs and enterprises in Bosnia and Herzegovina, en: [http://www.ilo.org/budapest/informationresources/press-releases/WCMS\\_247696/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/budapest/informationresources/press-releases/WCMS_247696/lang-en/index.htm)*

La OIT tiene que coordinar sus evaluaciones con las que se llevan a cabo en el Grupo Temático sobre Recuperación Temprana, otras agencias de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, las principales ONG y los actores estatales y locales.

Es especialmente importante que la OIT se ponga en contacto con el coordinador residente de las Naciones Unidas y el director del país del PNUD y esté dispuesta a participar en las reuniones del Grupo Temático sobre Recuperación Temprana en cuanto comiencen.

**HERRAM. 4.5** **INFORME:** Employment needs assessment and employability of internally displaced persons in Ukraine, ETD/OP Budapest, 2016

**HERRAM. 4.6** **INFORME:** Assessment of the impact of Syrian refugees in Lebanon and their employment profile, Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes, 2014

**Impacto del terremoto y el tsunami de 2004 en las empresas de APINDO en la provincia de Aceh, Indonesia**

La OIT estima que se han perdido 600.000 empleos en Aceh debido al desastre natural de 2004. Muchos de estos empleos se encontraban en las pequeñas empresas. La OIT apoyó la resiliencia de sus mandantes y colaboró directamente con la Asociación de Empleadores de Indonesia (APINDO). Su acceso a los empresarios de la región fue crucial para proporcionar a los asociados locales e internacionales una primera evaluación centrada en las empresas privadas de Aceh.

La muestra de la evaluación constaba de 316 empresas registradas con APINDO. Se elaboró un cuestionario para evaluar las empresas de forma individual (véase la Herramienta 4.8). Por la necesidad urgente de recopilar los datos iniciales, el cuestionario se elaboró de la forma más sencilla posible, utilizando como punto de partida, tanto la publicación *Respuesta a las crisis. Manual de evaluación rápida de las necesidades de la OIT* como el manual operativo *Local Economic Development in Crisis Response (Desarrollo Económico Local en la respuesta a las crisis)*

*Fuente: OIT: Impact of the Tsunami and Earthquake of 26 December 2004 on APINDO's Enterprises in Aceh Province, Evaluación Rápida OIT/APINDO, 2005*

**HERRAM. 4.7** **CUESTIONARIO:** Estimation of Damages and Losses to Enterprises in Bosnia and Herzegovina, OIT, 2014

**HERRAM. 4.8** **INFORME:** Impact of the Tsunami and Earthquake of 26 December 2004 on APINDO's Enterprises in Aceh Province, OIT/APINDO, 2005

## 4.2 Marcos de evaluación interinstitucionales de las Naciones Unidas

### Por qué son necesarias las evaluaciones interinstitucionales

Las Naciones Unidas, basándose en las lecciones aprendidas en diversas experiencias de respuesta internacional después de crisis, entre las que se incluye el tsunami del sur de Asia de 2004, hicieron un gran esfuerzo para coordinar los diferentes pasos de las intervenciones internacionales, incluidas las evaluaciones que realizan distintos organismos. Los organismos de las Naciones Unidas coordinan sus evaluaciones para encontrar sinergias y evitar la duplicación.

Para facilitar esto las Naciones Unidas han establecido la evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto (PCNA) y la evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un desastre (PDNA).

Antes las evaluaciones basadas en grupos temáticos o en necesidades sectoriales como la PDNA y la PCNA, se aplicaban los procesos de MIRA y de llamamientos urgentes para las emergencias súbitas y el panorama de las necesidades humanitarias para las crisis prolongadas (véase la Sección 3.1 del Capítulo

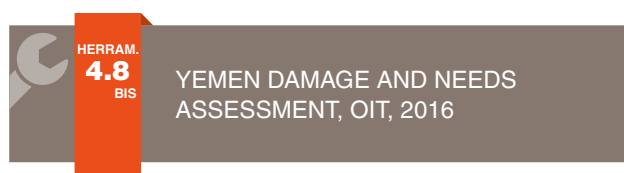
3). Puesto que la OIT tiene un interés creciente en la impartición de formación sobre PCNA y PDNA y la aplicación de estos modelos de evaluación, presentaremos estos procesos más detalladamente.

## Evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto (PCNA)

Una PCNA es un ejercicio multilateral, basado en la metodología contenida en la guía de PCNA, que realizan el GNUM, el Banco Mundial, la Comisión Europea y los bancos regionales de desarrollo, en colaboración con el Gobierno del país y con la cooperación de los países donantes. La PCNA sienta las bases para una estrategia común de las Naciones Unidas de apoyo a la consolidación de la paz a partir de las prioridades nacionales.

Al realizar un inventario de las necesidades fundamentales, la PCNA sirve como punto de acceso para la conceptualización, la negociación y la financiación de una estrategia compartida para la recuperación y el desarrollo en las situaciones de fragilidad o posteriores a conflictos. Se han llevado a cabo PCNA en Irak, Liberia, Haití, Sudán y Somalia, entre otros países.

La PCNA suele coordinarse conjuntamente entre las partes interesadas nacionales y los organismos multilaterales. Los equipos de los grupos temáticos, compuestos por expertos técnicos nacionales e internacionales, realizan estudios documentales y evaluaciones sobre el terreno. Aunque estos equipos pretenden ser exhaustivos, a menudo en las situaciones posteriores a conflictos los datos que encuentran son deficientes o están incompletos y el acceso a las comunidades puede estar limitado por restricciones logísticas y de seguridad.



## Reforma de la PCNA

La OIT forma parte del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Problemas en la Transición (UNWGT) en el que se discuten las mejoras para

las actuales prácticas de intervención. El proceso de la PCNA se revisó sustancialmente en 2016. Entre las recomendaciones del UNWGT se incluían:

1. El establecimiento de un Grupo Asesor de Alto Nivel (HLAG) que pueda discutir y aprobar, cuando corresponda, las políticas y directrices, supervisar el uso de la declaración conjunta y ayudar a solucionar problemas específicos cuando sea necesario. El HLAG estaría apoyado por una secretaría virtual conjunta compuesta por las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Unión Europea. Tras consultas internas de las Naciones Unidas, se sugiere que los actuales copresidentes del UNWGT sean nombrados para representar a las Naciones Unidas y al HLAG y que sus nombres se comuniquen al BM y a la UE.
2. Cambiar el nombre del proceso de la PCNA por el de Evaluación para la Recuperación y la Consolidación de la Paz (PBRA) para reflejar las nuevas realidades sobre el terreno, así como desarrollar materiales de comunicación y difundir la asignación de las responsabilidades para que todas las organizaciones las tengan muy claras.
3. Fortalecer la colaboración y la coordinación con los procesos de la PDNA; elaborar nuevas orientaciones—posiblemente también en forma de procedimientos operativos estándar— para clarificar criterios, factores desencadenantes y principios para el uso de la declaración conjunta; y normalizar la práctica de una evaluación conjunta previa o misión exploratoria como respuesta a cualquier solicitud de una PCNA antes de una intervención propiamente dicha.

## Evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un desastre (PDNA)

Después de un desastre la OIT proporciona apoyo directo a los gobiernos y los interlocutores sociales para la realización de una PDNA en el sector del «empleo, los medios de vida y la protección social» (ELSP). La evaluación del sector del ELSP complementa las anteriores evaluaciones de las necesidades humanitarias y

de medios de vida y vincula la recuperación ante las situaciones de desastres con los objetivos nacionales de desarrollo.

Una PDNA se inicia a petición del Gobierno y, con el apoyo del GNUD, el Banco Mundial y la Unión Europea, lleva a cabo estimaciones de los daños y las pérdidas en todos los sectores de la economía después de los desastres, así como de las necesidades en materia de recuperación, socorro, reconstrucción y gestión de los riesgos. Una PDNA proporciona asimismo orientación a los gobiernos y a la comunidad internacional de donantes sobre las prioridades en materia de recuperación de un país a corto, mediano y largo plazo.

Desde el año 2005 se han realizado más de 48 PDNA en más de 40 países. La OIT ha apoyado 27 evaluaciones, seis de las cuales se realizaron en 2014 y 2015, principalmente en Bosnia y Herzegovina, Gaza, Serbia, Malawi, Vanuatu, Nepal, Myanmar y Yemen.

La parte de la PDNA que se centra en la recuperación temprana tiene como objetivos:

- identificar las intervenciones programáticas prioritarias que facilitan la recuperación temprana y la transición del socorro a la reconstrucción en diferentes ubicaciones geográficas y contextos sociales;
- evaluar las principales vulnerabilidades y diferencias entre lo que las personas o las familias pueden proporcionar y sus necesidades reales, e identificar cómo se abordarán estratégicamente estas necesidades en los primeros doce a dieciocho meses después del desastre;
- identificar los esfuerzos de recuperación temprana que las comunidades afectadas han iniciado espontáneamente e idear estrategias para apoyar estos esfuerzos.

### La PDNA produce los siguientes cuatro resultados fundamentales:

- **Un informe de evaluación consolidado**, basado en informes sectoriales, que presenta el efecto y el impacto global del desastre en

cada sector, así como sus necesidades de recuperación y el impacto explícito en cuanto a los temas transversales, cubriendo la perspectiva de género, las consideraciones ambientales, la reducción de los riesgos y la gobernanza.

- **Una estrategia de recuperación** que define la visión de la recuperación nacional; proporciona una estrategia de medidas de recuperación para cada sector y región afectados, junto con unos objetivos e intervenciones claros; los dirige hacia los resultados esperados y define el marco temporal, así como el costo del proceso de recuperación.
- **Un plan para la movilización de recursos** para apoyar la recuperación del país, incluida la organización de una conferencia de donantes cuando sea necesario.
- **Una descripción de un mecanismo de ejecución dirigido por el país para la recuperación.**

La OIT y sus socios ofrecen un programa de formación para desarrollar la capacidad de los gobiernos locales, el sector privado, los sindicatos y las ONG para llevar a cabo PDNA y mejorar la recopilación de datos en materia de empleo, medios de vida y protección social (véanse las Herramientas 4.9 y 4.10). La formación proporciona a los participantes la oportunidad de seguir el proceso de 10 pasos de la PDNA de la siguiente manera:

**Paso 1:** Información sobre los datos de referencia

**Paso 2:** Información sobre las situaciones posteriores a los desastres mediante la recopilación de datos secundarios

**Paso 3:** Visitas de campo para recoger datos y validarlos

**Paso 4:** Análisis y validación de los datos

**Paso 5:** Del análisis de los datos a la agregación de los efectos del desastre

**Paso 6:** Estimación y cálculo de los costos de las necesidades de recuperación, incluyendo el reconstruir mejor

**Paso 7:** Priorización y secuenciación de las necesidades de recuperación

**Paso 8:** Desarrollo de la estrategia de recuperación

**Paso 9:** Consultas con las partes interesadas

**Paso 10:** Redacción de informes sectoriales y presentación de la estrategia de recuperación

Durante el período 2014-2016 se llevaron a cabo más de 20 actividades de formación sobre PDNA en Turquía, Tailandia, Panamá, Senegal, Bolivia y Ecuador. La OIT contribuyó a ocho de estos eventos. Más de 1.000 participantes han asistido a las actividades de formación y 70 de estos participantes han sido incluidos en la lista de personal de PDNA como especialistas en PDNA (expertos principales y expertos sectoriales).

## Experiencias de la participación de la OIT en PDNA

- A menudo se solicitan las PDNA en el último momento, lo que deja poco tiempo para la preparación. La mejora del intercambio de información por adelantado sobre cuestiones importantes tales como, entre otras cosas, qué organismos están participando, quién forma parte de la secretaría de la PDNA, qué tipo de apoyo logístico hay disponible y cuáles son las fuentes de datos de referencia más importantes puede facilitar el inicio de la evaluación.
- La mayoría de las PDNA comienzan con unos objetivos muy ambiciosos y un plazo poco realista para su finalización, que luego se pospone hasta que se ha completado el análisis



### Participación de la OIT en la PDNA tras el terremoto de Nepal de 2015

El 25 de abril y 16 de mayo de 2015 Nepal fue sacudido por dos grandes terremotos, de 7,6 y 6,8 grados de magnitud, respectivamente. Los terremotos afectaron a los medios de vida de alrededor de 2,3 millones de hogares y a 5,6 millones de trabajadores en 31 distritos. Un total de 94 millones de días de trabajo y 17.000 millones de rupias nepalís (156 millones de dólares de los Estados Unidos) de ingresos personales se perdieron en 2015-2016.

La PDNA que produjo estos resultados se realizó con las condiciones de dotación de personal ideales: fue dirigida por altos funcionarios del PNUD, el Banco Mundial y el BAD y contó con el apoyo técnico de especialistas en PDNA de la UE, la OIT, ONU Mujeres y la JICA; asimismo, se estableció una Secretaría de la PDNA para ayudar al Gobierno de Nepal y a sus asociados internacionales a evaluar el impacto de los terremotos e identificar las necesidades de recuperación.

Contrariamente a la metodología de la PDNA, el Gobierno de Nepal había decidido dividir el sector «empleo, medios de vida y protección social» en dos sectores distintos. La OIT dirigió el sector de la protección social, codirigió el sector de empleo y medios de vida junto con el Banco Mundial, y también el sector del comercio y la industria junto a la CFI, además de participar en otros siete sectores adicionales.

La experiencia de Nepal dio lugar a una revisión de las Directrices de la PDNA sobre empleo, medios de vida y protección social (ELSP) (Herramienta 3.8.1) en la que también se puede encontrar un esquema básico de un informe sobre ELSP.

Fuente: FSDR



HERRAM.  
4.9

GUÍA: PDNA Guidelines Vol. A, GFDRR, GNUD y CE, 2013



© ILO/IM Crozet

- de los datos. En muchos casos, el disponer desde el principio de la evaluación de un plazo más realista para completar el análisis de los daños y las pérdidas, realizar visitas de campo y otras actividades necesarias facilitaría una mejor recopilación de datos y una evaluación de mayor calidad.
- Como la falta de datos es una importante limitación, es deseable identificar a un coordinador en las oficinas nacionales de estadística que pueda transmitir las solicitudes de datos de los equipos de las PDNA sectoriales.
- Es necesario hacer más hincapié en la fabricación y el comercio y colaborar con las cámaras de comercio locales y otras asociaciones de empleadores y trabajadores.
- Como los informes de las PDNA sectoriales a veces tratan temas políticamente sensibles, tales como el trabajo infantil y el trabajo forzoso, es posible que las PDNA terminen politizándose.
- Es posible que en los países propensos a desastres (por ejemplo, en Malawi, Fiji, etc.) se realice más de una PDNA. Por lo tanto, sería deseable almacenar los microdatos de una PDNA sobre un país en una base de datos central para tenerlos disponibles en evaluaciones futuras.
- Les pays enclins aux catastrophes sont susceptibles de réaliser plus d'une PDNA (par ex., le Malawi, les Îles Fidji, etc.). Il est donc souhaitable de stocker les microdonnées nationales de la PDNA dans une base de données centrale afin de pouvoir en disposer facilement pour des évaluations ultérieures.

**Participación de la OIT en la PDNA después del ciclón tropical Pam en Vanuatu en 2015**

El 13 de marzo de 2015, el ciclón tropical Pam azotó Vanuatu, siendo extremadamente destructivo al encontrarse en aquel momento en la categoría 5. La evaluación de ELSP encontró que el desastre había afectado de forma directa o indirecta los medios de vida de alrededor de 40.800 hogares o 195.000 personas que vivían en las cuatro provincias afectadas. Un total de 504.050 días de trabajo y 1.600 millones de vatus (14,2 millones de dólares de los Estados Unidos) de ingresos personales se perdieron.

La presencia temprana de la OIT en Vanuatu fue esencial para permitirle reclamar su papel y responsabilidades de acuerdo con el protocolo oficial de la PDNA respecto a otros actores internacionales. La OIT también pudo crear un equipo de PDNA en el Departamento de Trabajo, bajo la dirección del Comisionado de Asuntos Laborales, y establecer contacto con la Cámara de Comercio e Industria de Vanuatu (VCCI) y el Consejo de Sindicatos de Vanuatu (VTCU) para garantizar una importante participación de los mandantes de la OIT.

El mandato de la OIT de dirigir la evaluación de ELSP se complicó por el retraso en la recopilación de datos esenciales. Como consecuencia de esto, el equipo de ELSP decidió recoger datos primarios complementarios en Port Vila: una encuesta rápida a los establecimientos turísticos para registrar la pérdida de empleo en la economía formal, una encuesta rápida a la Port Vila Efate Landtransport Association (PVELTA) para analizar el impacto del desastre sobre los conductores de minibuses y taxis y al proveedor de microfinanzas Vanuatu Women Development Scheme (VANWOODS) para analizar el impacto del desastre en las mujeres microempresarias (por ejemplo, las mammas), ambos en la economía informal.

Tras la finalización con éxito de la evaluación de ELSP, el Comisionado de Asuntos Laborales convocó una reunión del Consejo Administrativo de Trabajo Tripartito (TLAC) en la que se decidió organizar un taller sobre PDNA para los mandantes. La formación se impartió el 21 de abril a 17 participantes del VCCI, el VCTU, la Oficina Nacional de Estadísticas de Vanuatu, el Fondo Nacional de Previsión de Vanuatu y la Oficina Nacional de Gestión de Desastres.

Fuente: FSDR

**HERRAM. 4.10** CONJUNTO DE MATERIALES DE FORMACIÓN (INGLÉS, FRANCÉS Y ESPAÑOL): PDNA, OIT, 2016

**HERRAM. 4.12** INFORME: Nepal PDNA Report Vol. A and B: Nepalese Planning Commission, 2015

**HERRAM. 4.11** GUÍA: PDNA Guidelines Vol. B on ELSP (Draft), OIT, 2015

**HERRAM. 4.13** INFORME: PDNA report Vanuatu: OIT/ Naciones Unidas, BM, CE, 2015

## 4.3 Actuales asociados para las evaluaciones del empleo y el trabajo decente

Desde 2005, la OIT ha desarrollado varias asociaciones que puede aprovechar para garantizar su participación en las evaluaciones posteriores a las crisis y las sinergias entre los organismos. Como muestran los ejemplos siguientes, la OIT aporta a cada asociación su experiencia demostrada en la evaluación de cuestiones socioeconómicas, la generación de ingresos, la protección social y las cuestiones y oportunidades de medios de vida, centrándose en los medios de vida no agrícolas.

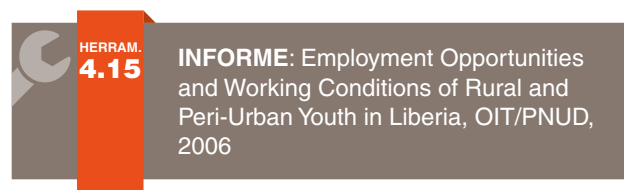
### OIT/FAO

Como codirectoras del ámbito clave de la recuperación temprana centrado en los medios de vida y la recuperación económica, la OIT y la FAO coordinan a menudo sus evaluaciones. Para ayudar con esta coordinación, la OIT y la FAO han desarrollado el *Livelihood Assessment Toolkit* (Conjunto de herramientas de evaluación de los medios de vida), que se describe en la Sección 3.4.

### OIT/PMA

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) suele llevar a cabo un ejercicio de análisis e inventario de la vulnerabilidad (VAM) en las zonas afectadas por las crisis de seguridad alimentaria. El VAM proporciona indicaciones importantes sobre los grupos de población más vulnerables y puede ser utilizado por la OIT para definir prioridades.

Un ejemplo de asociación fue cuando la OIT y el PMA, en respuesta al tsunami que azotó Sri Lanka en 2004, llevaron a cabo una encuesta de hogares en más de 5.000 hogares de más de 40 distritos afectados, como parte de la Encuesta de evaluación de las necesidades para la recuperación de los ingresos (NASIR I-III).



### Colaboración de la OIT y la FAO en Liberia

La restauración del sector agrícola de Liberia se considera vital para la recuperación económica tras la guerra civil. El sector emplea a un 70 por ciento del total de la fuerza de trabajo y tiene un enorme potencial para contribuir a la seguridad alimentaria, la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Así, como parte de la estrategia general de empleo para el trabajo decente en Liberia, formulada por el Gobierno con la asistencia de la OIT, la FAO, en colaboración con la OIT y el Ministerio de Agricultura, se realizó un estudio a corto plazo (6-24 meses) para identificar la tecnología y las competencias técnicas requeridas, junto con otras medidas para reactivar la producción y el empleo en la agricultura, particularmente en las plantaciones de caucho, los cultivos (arroz y yuca), la horticultura y la ganadería.

Los datos recogidos para el estudio comprenden tanto datos primarios como secundarios, e incluyen:

- un ejercicio participativo de recopilación de información con agricultores para recoger información que facilite una caracterización de los cultivos según su coeficiente de mano de obra y la eficiencia de las inversiones;
- consultas con investigadores, profesionales, profesores universitarios e instituciones relacionados con la agricultura, la economía y el trabajo, así como con las autoridades gubernamentales pertinentes;
- una revisión de la bibliografía.

Para catalogar los cultivos más importantes del país se utilizaron técnicas de evaluación rural participativa, la experiencia de los países vecinos y la bibliografía previa sobre la materia con los cultivos y ganado priorizados (cultivos y ganado preseleccionados) a partir de una lista que incluía diversos criterios. Para medir la eficiencia de la inversión, el análisis incluyó estimaciones de los costos y beneficios de la inversión en las actividades agrícolas utilizando el enfoque del presupuesto de cultivos/ganado.



### Ejemplos de la colaboración entre la OIT y el ACNUR en las evaluaciones de los países (1)

**Chad, enero-abril 2006:** En el sur de Chad, el ACNUR proporciona asistencia y protección a 35.000 refugiados de África Central. Un experto de la OIT ayudó a las oficinas del ACNUR en los distritos de Gore y Danamadji en la evaluación de las oportunidades socioeconómicas de las comunidades de acogida. En particular, el experto evaluó las actividades agrícolas actuales y potenciales para explorar las posibilidades de autoabastecimiento y desarrollo. El Gobierno dio a los refugiados acceso ilimitado a las tierras agrícolas con la condición de que hicieran buen uso de ella y entre el 80 y el 90 por ciento de los refugiados expresó interés en la agricultura.

Con el fin de cumplir el objetivo de la integración y la autosuficiencia de los refugiados, el experto de la OIT analizó los enfoques que actualmente llevan a cabo el ACNUR y sus asociados. Recomendó consolidar la actuación de dos socios locales: African Concern en Yaroungou y Africare en Amboko y Gondje. Este enfoque dio lugar a la promoción de la producción agrícola y el diseño de un programa de producción ganadera que fue ejecutado mediante un sistema de crédito específico. El experto de la OIT recomendó la creación de un componente de microcrédito para las actividades de generación de ingresos periféricas. La intervención de la OIT hizo hincapié en la necesidad de hacer que los refugiados fueran agentes del desarrollo, en lugar de ser únicamente beneficiarios pasivos de la asistencia humanitaria.

**Afganistán, 2013:** Más de 5,7 millones de refugiados afganos han regresado a Afganistán desde 2002, después de más de tres décadas de guerra y agitación política. Como esta cifra representa aproximadamente el 25 por ciento de la población del país, la reintegración sostenible de los que ya han regresado –así como de los que regresarán en los próximos años– es crucial para la estabilidad y el desarrollo general de Afganistán. Como parte de la Estrategia para Solucionar la Situación de los Refugiados Afganos (SSAR), el ACNUR está participando en el desarrollo de un Programa Voluntario de Repatriación y Reintegración para repatriados afganos dirigido por el Ministerio de Refugiados y Repatriación de Afganistán (MoRR), con la asistencia de varios organismos de las Naciones Unidas. Los medios de vida son un elemento importante de la estrategia de reintegración integral concebida en la SSAR. En respuesta a una petición del ACNUR, la OIT llevó a cabo la evaluación de las oportunidades de subsistencia de 22 lugares de reintegración del país.

*Fuente: Assessment of livelihood opportunities for returnees/internally displaced persons and host communities in Afghanistan, en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/--ilo-islamabad/documents/publication/wcms\\_213661.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/--ilo-islamabad/documents/publication/wcms_213661.pdf)*



### Colaboración entre la OIT y el PNUD tras el terremoto de 2005 en Pakistán

Una evaluación inicial de la OIT, llevada a cabo los días posteriores al terremoto que tuvo lugar en el sur de Asia el 8 de octubre de 2005, indicó que había causado la destrucción generalizada de la mayoría de las infraestructuras y tiendas en las ciudades afectadas de la región, incluida la Provincia de la Frontera del Noroeste y Cachemira (administrada por Pakistán). También había grandes pérdidas de ganado y una necesidad de herramientas agrícolas para la generación de ingresos en las zonas rurales. La evaluación encontró que los residentes de las zonas más gravemente afectadas de Pakistán requerirían «un apoyo considerable para reconstruir sus perspectivas de generación de ingresos». El hecho de que las zonas afectadas se encontraran entre las más pobres de Pakistán agravaba todavía más la devastación.

La OIT se unió al UNCT y, en particular, al PNUD en el Grupo de Recuperación Temprana (en la primera experiencia de este marco de coordinación). Un especialista de la OIT se integró inmediatamente en el grupo de trabajo de emergencia creado por el PNUD para desarrollar las siguientes tareas:

- Diseñar las primeras propuestas para el llamamiento urgente.
- Participar en la evaluación común y proporcionar información sobre las pérdidas en materia de medios de vida a través de una evaluación especializada de los indicadores del mercado de trabajo.
- Diseñar el plan de trabajo para la puesta en marcha inmediata de las actividades de recuperación temprana.
- Participar activamente en el proceso de los Grupos Temáticos de las Naciones Unidas, con un papel principal en el ámbito clave de los medios de vida y la recuperación económica.

Esto permitió a la OIT integrar las cuestiones relativas al empleo y el trabajo decente desde el principio de la respuesta al desastre y establecer la presencia y visibilidad de la OIT en todas las actividades de coordinación del UNCT, incluido el Marco de Recuperación Temprana de las Naciones Unidas.





## Evaluación de la OIT y el PNUD. Oportunidades de empleo y condiciones de trabajo de los jóvenes de las zonas rurales y periurbanas de Liberia

En 2007, la OIT y el PNUD realizaron una evaluación conjunta sobre las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo de los jóvenes de las zonas rurales y periurbanas de Liberia y recomendaron ámbitos de intervención específicos para mejorar las perspectivas de empleo en el corto y el largo plazo. Los jóvenes son actores cruciales en la transición de Liberia de la guerra a la paz y la creación de un entorno propicio para la juventud es una parte esencial de los retos de la recuperación.

Tras realizar sesiones informativas en Monrovia con los ministerios del Gobierno y organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, el equipo de evaluación visitó seis distritos en los condados de Maryland, Lofa y Nimba. Estos distritos se seleccionaron a partir de una serie de factores entre los que se incluyen su proximidad a las fronteras internacionales, el nivel de recuperación económica y el potencial para la iniciativa empresarial y las actividades económicas como zonas de comercio transfronterizo. Se llevaron a cabo amplias consultas en las comunidades, que incluyeron entrevistas cualitativas individuales y grupos de discusión. El equipo que llevó a cabo este estudio logró un mejor conocimiento de la forma en que los jóvenes experimentan y perciben las oportunidades de empleo, los retos y las limitaciones a los que se enfrentan, así como de sus sueños y aspiraciones.

### OIT/ACNUR

La Asociación OIT-ACNUR para la reintegración socioeconómica incluye la cooperación en las evaluaciones. Para el ACNUR, la OIT ha evaluado la situación socioeconómica de las comunidades desplazadas y de acogida, además de identificar las oportunidades de empleo, las infraestructuras con alto coeficiente de mano de obra y las actividades generadoras de ingresos. Véanse, por ejemplo, los casos del Chad y Afganistán que se presentan a continuación.

### OIT/PNUD

En el marco del Grupo Temático sobre Recuperación Temprana, la OIT colabora estrechamente con el PNUD en las evaluaciones posteriores a las crisis. Véase por ejemplo el caso de Pakistán.

Además, en las situaciones posteriores a conflictos la OIT y el PNUD pueden colaborar en la identificación de las oportunidades de empleo para grupos específicos. Véase, por ejemplo, el caso de Liberia que presentamos a continuación.



## Participación de la OIT en la Evaluación Conjunta de Daños y Necesidades del Banco Mundial en Bangladesh

Casi dos meses después de que el ciclón Sidr golpeará Bangladesh, tras anteriores evaluaciones sobre las pérdidas de medios de vida y la recuperación económica, el Banco Mundial le solicitó a la OIT que participara en la Evaluación Conjunta de Daños y Necesidades, financiada por el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR)\*. El propósito de esta misión de evaluación fue recopilar las estimaciones sectoriales del Gobierno sobre los daños y pérdidas causados por el ciclón Sidr. El equipo de medios de vida, que incluía expertos de la OIT, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, se reunió con representantes de los gobiernos locales, Comisionados Adjuntos, Comités para Casos de Desastre de los Distritos, y con las comunidades afectadas de los distritos respectivos. El equipo se dedicó específicamente a validar las cifras de daños y pérdidas del Gobierno. Las estimaciones de la OIT sobre el empleo y la pérdida de ingresos fueron integradas con éxito en la evaluación dirigida por el Banco Mundial.

El sector de los medios de vida era especialmente difícil debido a la falta de datos de referencia a escala local. La evaluación del Banco Mundial empleó el análisis de la OIT basado en un censo de población y una encuesta sobre la fuerza de trabajo, actualizada con los datos de 2007 (base de referencia) y estimó el impacto del ciclón sobre el empleo y el costo de las pérdidas.

\*El GFDRR se presenta en el Capítulo 3 de este documento.

## OIT/Alianza del Banco Mundial

La OIT participa en las misiones de Evaluación Conjunta de Daños y Necesidades del Banco

Mundial como parte del equipo sobre medios de vida. Véanse, por ejemplo, el caso de Bosnia y Herzegovina o el de Bangladesh, que se presenta a continuación.

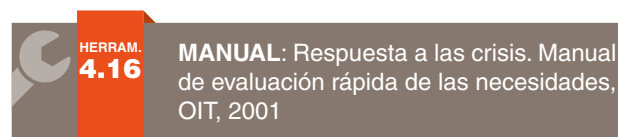
## 4.4 Otras herramientas para llevar a cabo evaluaciones del empleo y del trabajo decente

### Respuesta a las crisis. Manual de evaluación rápida de las necesidades de la OIT

La publicación *Respuesta a las crisis. Manual de evaluación rápida de las necesidades de la OIT* (en adelante el *Manual de evaluación rápida*) proporciona información sobre cómo organizar una evaluación rápida de la OIT tras una crisis. Puesto que el *Manual de evaluación rápida* se desarrolló antes del proceso de reforma humanitaria de 2001, debería utilizarse con los nuevos métodos de evaluación interinstitucionales como la PCNA, la PDNA y el Conjunto de herramientas de evaluación de los medios de vida.

El *Manual de evaluación rápida* proporciona orientación sobre el desarrollo de evaluaciones de crisis sectoriales específicas para la planificación del programa de la OIT en ámbitos como la protección social, el diálogo social, las microfinanzas, el desarrollo económico local y los programas con alto coeficiente de empleo. El manual también proporciona directrices para la evaluación de grupos vulnerables con los que está implicada la OIT, como los excombatientes, niños vinculados con fuerzas y grupos armados, los hogares encabezados por mujeres, los refugiados, los desplazados internos y las personas recientemente repatriadas.

Pueden encontrarse consejos para escribir y formatear informes y recomendaciones de evaluación de crisis en la Parte 4 del *Manual de evaluación rápida*. Esta parte también incluye un cuadro sobre las necesidades relacionadas con la crisis y las potenciales actividades de respuesta de la OIT.



### Conjunto de herramientas de evaluación de los medios de vida

Para mejorar la comprensión del impacto de los desastres en los medios de vida, la FAO y la OIT han desarrollado el Conjunto de herramientas de evaluación de los medios de vida. Estas herramientas se utilizan principalmente para los desastres naturales súbitos y están diseñadas para encajar en el marco más amplio de la PDNA.

El Conjunto de herramientas de evaluación de los medios de vida tiene tres componentes técnicos principales, que se describen a continuación:

#### Evaluación de referencia de los medios de vida (antes del desastre).

La Evaluación de referencia de los medios de vida recoge datos e información sobre las actividades de generación de ingresos, la estructura de los hogares, la pobreza, los salarios, el empleo y los medios de vida. La información de referencia debe mantenerse al día en las zonas y poblaciones más vulnerables a las crisis. Este paso forma parte de la preparación nacional ante los desastres. Las evaluaciones de referencia de los medios de vida antes de los desastres pueden proporcionar información de referencia para los llamamientos urgentes (FA), las conferencias de donantes para la recuperación temprana y los programas de medios de vida. También se pueden utilizar como base para estimar el impacto sobre los medios de vida para los FA, si no es posible realizar una evaluación

más en profundidad de los medios de vida de forma inmediata.

**Evaluación inmediata de las repercusiones en los medios de vida (ILIA).** La ILIA es un tipo de evaluación rápida del impacto realizada idealmente en los primeros siete días después del inicio de una crisis con el fin de determinar rápidamente su posible impacto sobre el empleo, la generación de ingresos y los medios de vida. Debido a las presiones de tiempo y el limitado acceso a las zonas afectadas, la ILIA se lleva a cabo a veces como un ejercicio basado en un examen documental. Cuando las visitas de campo no son posibles, la ILIA se basa en la información de la evaluación de referencia previa al desastre y en informes sobre daños de otras fuentes. Si las visitas de campo son posibles, la OIT integra toda la nueva información con la información de referencia preexistente y otros informes sobre la situación de desastre que haya disponibles. La OIT utiliza los resultados de la ILIA para promover la recuperación de los medios de vida con los responsables de la formulación de políticas y empezar a movilizar recursos con los donantes. Así pues, el momento de realización de la ILIA es crucial, ya que la ILIA es esencial para la incorporación de las cuestiones relativas al empleo y los medios de vida en el primer llamamiento urgente, que la OACH de las Naciones Unidas prepara tan pronto como puede en las situaciones posteriores a los desastres (por lo general en un plazo de 7-10 días después del desastre).

**Evaluación detallada de los medios de vida (DLA):** La Evaluación detallada de los medios de vida (DLA) se lleva a cabo dentro de un plazo de noventa días desde el acaecimiento del desastre y proporciona una evaluación exhaustiva del impacto de la crisis en los sectores de interés de la OIT. Estas evaluaciones más detalladas utilizan las metodologías de evaluación rápida para identificar las oportunidades y capacidades de recuperación en el nivel económico local, de la comunidad y de los hogares. El objetivo de estas evaluaciones es proporcionar información de calidad y en cantidad suficiente para permitir que se escriban a tiempo unas propuestas de proyecto creíbles para el llamamiento urgente revisado o la conferencia de donantes, que puede tener lugar muy pronto, entre seis a ocho semanas después del inicio de una crisis. Por la brevedad

del plazo, habrá que buscar un equilibrio entre la necesidad de llevar a cabo un proceso de evaluación riguroso y la necesidad de presentar los resultados de la evaluación con rapidez (a tiempo para los procesos de programación y las solicitudes de financiación).



**CONJUNTO DE HERRAMIENTAS:**  
Livelihood Assessment Toolkit (LAT),  
OIT/FAO, 2009

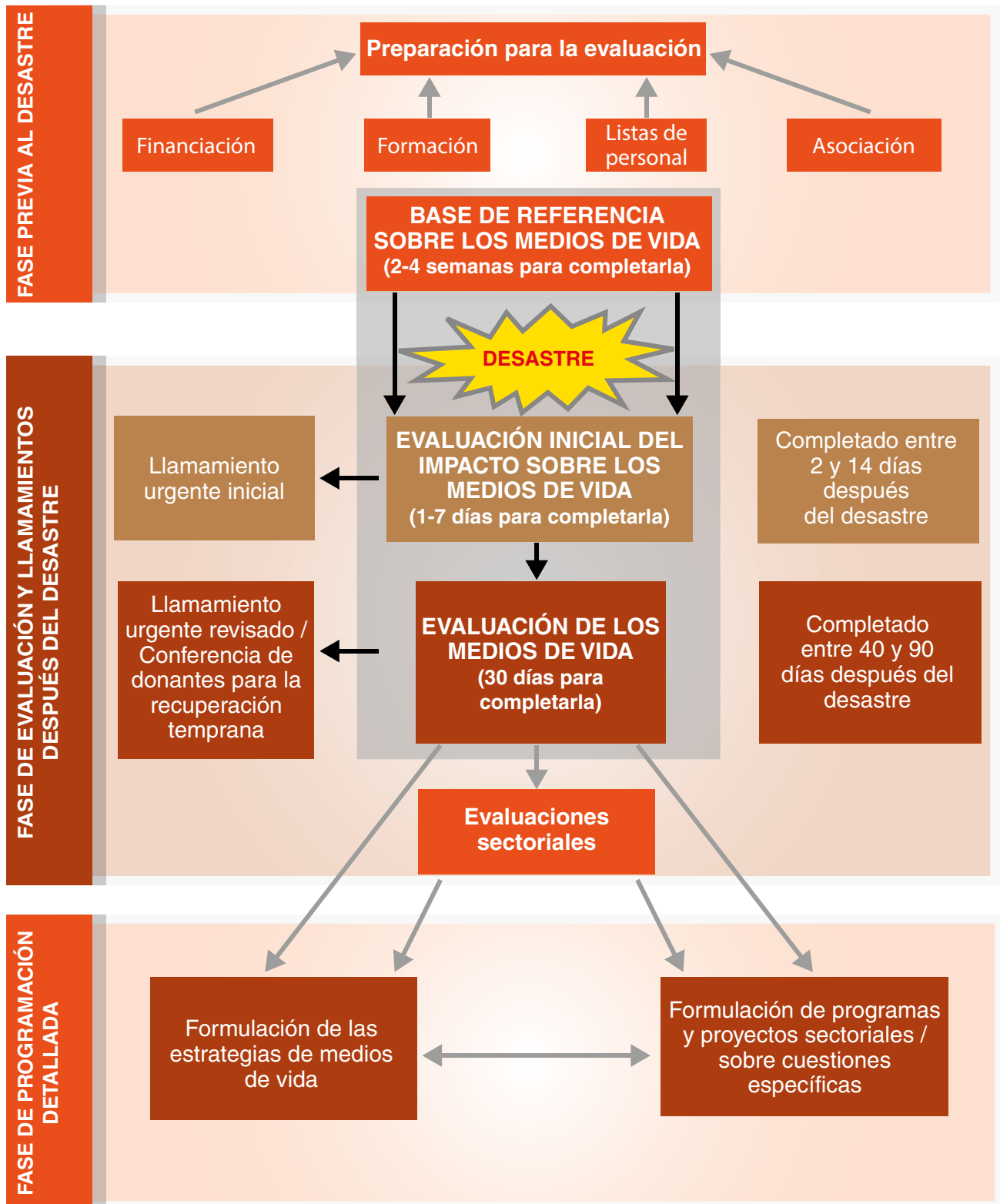
Como se ilustra en la Figura 3.1 (en la página siguiente), cada componente de evaluación está vinculado al siguiente y lo apoya (fuente: LAT).

### Evaluación de los medios de vida llevada de la OIT después del ciclón Sidr en Bangladesh

La OIT, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Empleo llevó a cabo una evaluación rápida del impacto del ciclón Sidr sobre los medios de vida y el empleo en las zonas afectadas a fin de identificar las necesidades para la recuperación de los medios de vida, siguiendo las directrices metodológicas desarrolladas conjuntamente por la OIT y la FAO y contenidas en el Conjunto de herramientas de evaluación de los medios de vida. Mientras que una misión independiente de la FAO, realizada de forma simultánea, evaluaba el impacto en la agricultura, la evaluación de la OIT se centraba principalmente en las actividades no agrícolas.

La evaluación del Ministerio de Trabajo y Empleo y la OIT se llevó a cabo en diciembre de 2007, aproximadamente un mes después del desastre. En el momento de la evaluación, las operaciones de socorro estaban ya en marcha y la recuperación se había iniciado en cierta medida. La evaluación se centraba en los requisitos para la recuperación temprana en la situación tal y como estaba a finales de diciembre de 2007. Se seleccionaron para la evaluación los cuatro distritos más afectados, a saber: Barguna, Bagerhat, Patuajali y Pirojpur. En estos distritos se habían dado el 88 por ciento de todos los fallecimientos y el 88 por ciento de todas las pérdidas de ganado causadas por el ciclón. Tres distritos adicionales (Gopalgany, Madaripur y Shariatpur) fueron visitados en enero de 2008, cuando la misión de la OIT se unió al equipo de evaluación de daños y necesidades del Banco Mundial.

**FIGURA 3.1** Vínculos entre el Conjunto de herramientas de evaluación de los medios de vida y las fases de la crisis, la recuperación y las estrategias de financiación



La base de referencia establece el contexto previo al desastre y define las preguntas que se realizarán en la ILIA y la DLA después de un desastre. La ILIA proporciona un panorama más general, que luego refinará y desarrollará la DLA. Finalmente, los resultados de la DLA pueden compararse con la base de referencia para evaluar el progreso. En un momento dado, los resultados de la DLA se convertirán en la nueva base de referencia.

Cada evaluación está diseñada específicamente para ajustarse a unos mecanismos de financiación y programación clave. La ILIA se basa en la base de referencia para preparar el llamamiento urgente. La DLA se basa en la base de referencia y la ILIA para aportar información a un llamamiento urgente revisado o a una conferencia de donantes para la recuperación temprana. La DLA también puede aportar información a las estrategias gubernamentales de recuperación de los medios de vida y a programas y proyectos de organismos específicos.

La naturaleza, la metodología y el alcance de la participación de la OIT en cada elemento del Conjunto de herramientas de evaluación de los medios de vida dependen del contexto. Si ya hay una capacidad sólida a nivel local y de país, la OIT puede proporcionar únicamente asistencia técnica. Si la capacidad es débil, la OIT puede desplegar un equipo para dirigir un ejercicio de evaluación de la OIT. La OIT siempre implica a las autoridades locales y nacionales en la medida de lo posible para desarrollar la capacidad y aumentar la responsabilización sobre los resultados.

Una de las actividades que la OIT puede apoyar en una fase anterior a la crisis es el desarrollo de la capacidad nacional mediante formación y asistencia técnica a gobiernos y otros asociados sobre el uso del Conjunto de herramientas de evaluación de los medios de vida de la OIT/FAO.

## Mapas e imágenes de satélite de UNOSAT

UNOSAT es el Programa Operacional sobre Aplicaciones de Satélite del Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), ejecutado en cooperación con la UNOPS y la Organización Europea para la Investigación Nuclear (CERN). Entre sus muchos servicios, UNOSAT proporciona:

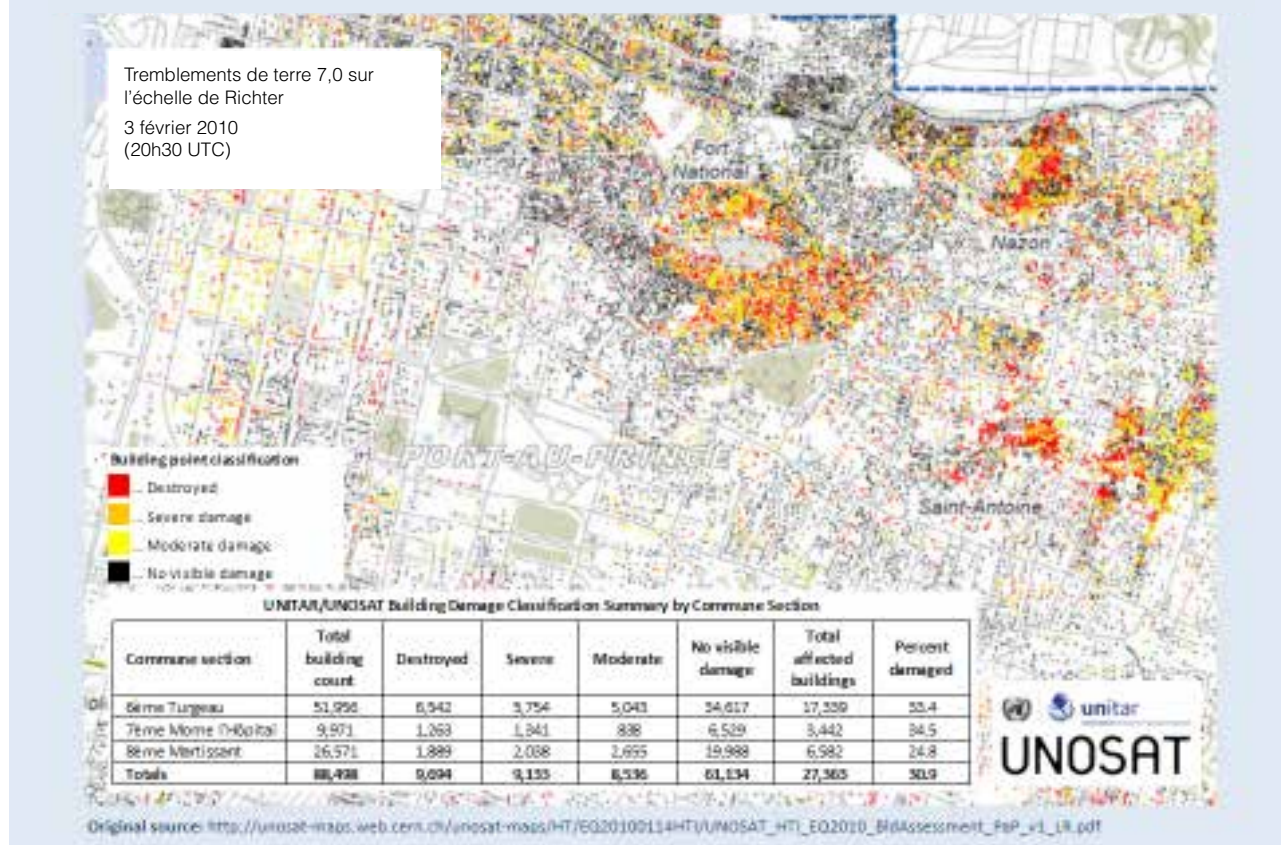
- producción de mapas, incluida la extracción y el análisis de información de los mismos;
- asistencia en la búsqueda y obtención de imágenes de satélite.

Estos servicios pueden aportar un valor significativo a los ejercicios de evaluación del impacto sobre los medios de vida y de análisis del mercado de trabajo después de un desastre. Estos mapas e imágenes de satélite también son poderosas herramientas para el desarrollo de planes de recuperación de medios de vida antes de los desastres.

Las discusiones iniciales entre UNOSAT y la OIT han confirmado el interés de UNOSAT en trabajar con la OIT para desarrollar un conjunto de herramientas relacionadas con los mapas y ofrecer un conjunto de servicios técnicos para mejorar la recuperación de los medios de vida. UNOSAT definiría un conjunto estándar de mapas del Sistema de Información Geográfica (GIS) que proporcionarían la representación georeferenciada de las cifras del mercado de trabajo y las variables socioeconómicas relacionadas con la recuperación. La representación del SIG complementaría en gran medida la información estadística y cualitativa obtenida a través de la labor de evaluación de la OIT.

EJEMPLO

Uso de imágenes de satélite para estimar el daño a los edificios en Haití



## 4.5 El género en las evaluaciones de las crisis

El género es uno de los cuatro temas transversales que deben incorporar los grupos temáticos humanitarios del IASC en sus evaluaciones y respuestas a las crisis. El no considerar el género en la evaluación y respuesta a las crisis puede tener graves implicaciones para la población afectada.

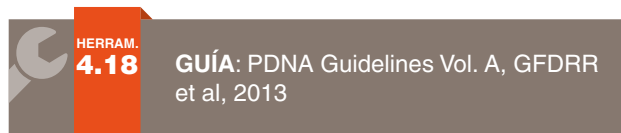
Los conflictos y los desastres afectan a las mujeres, niñas, niños y hombres de manera distinta y cada grupo tiene diferentes estrategias para hacerles frente. El éxito de la programación depende de la comprensión de los diferentes roles, capacidades y limitaciones de las mujeres, niñas, niños y hombres, y de las relaciones de poder que existen entre ellos. Deben entenderse sus diferentes necesidades y capacidades con el fin de garantizar que todos los grupos tengan

acceso a servicios e información y puedan participar en la planificación y ejecución de programas de socorro.

La evaluación de las cuestiones de género considera cómo la crisis afecta a hombres, mujeres, niños y niñas de manera diferente y da lugar a intervenciones específicas para cada grupo. Este tipo de análisis también considera el impacto de las crisis sobre diferentes grupos de edad, como los ancianos, los recién nacidos y los niños, así como sobre las personas con discapacidades especiales.

El conjunto de herramientas de la PDNA sugiere las siguientes formas de incorporar el género en una evaluación de las necesidades después de una crisis:

- El equipo de evaluación debe:
  - tener como miembro a un especialista en género, preferentemente del país afectado;
  - estar compuesto por representantes capacitados de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, el Gobierno, ONG nacionales e internacionales y autoridades locales; las ONG participantes deben tener experiencia demostrada trabajando con y para mujeres y niñas;
  - estar compuestas por mujeres y hombres;
  - estar compuestas por personas con conocimiento de la zona y la población afectadas.
- Debe consultarse tanto a mujeres como a hombres de la población afectada.
- Las mujeres y los hombres deben ser consultados tanto conjuntamente como en grupos segregados por sexo. Si hay restricciones en el número de consultas que pueden realizarse, debe darse prioridad a las consultas con mujeres y hombres por separado.
- Debe consultarse a las instituciones sociales y nacionales que trabajan con temas relacionados con las mujeres, el género y los jóvenes.
- Debe consultarse a ONG internacionales y locales con experiencia de trabajo demostrada con y para las mujeres y las niñas.
- Debe consultarse a ONG internacionales y locales con experiencia de trabajo demostrada con y para los jóvenes.
- Deben recopilarse, analizarse y utilizarse datos demográficos y sectoriales cuantitativos y cualitativos previos al desastre desglosados por sexo y edad para aportar información a la planificación de la recuperación. Cuando estos datos no estén disponibles, deberían celebrarse consultas con académicos e instituciones sociales y nacionales que trabajan sobre las cuestiones relativas a las mujeres, el género y los jóvenes.
- Los datos cuantitativos y cualitativos desglosados por sexo y edad recogidos durante la fase humanitaria deberían introducirse en el análisis de la PDNA para informar mejor a los planes de recuperación.
- Al menos un miembro del equipo de la PDNA —un especialista en cuestiones de género— tendrá el conocimiento y la capacidad para llevar a cabo un análisis con perspectiva de género de los datos previos y posteriores al desastre y para utilizarlos adecuadamente para preparar los planes de recuperación.







# TRABAJO DECENTE EN SITUACIONES DE FRAGILIDAD, CONFLICTO Y DESASTRE

En este capítulo se propone un conjunto de estrategias, acciones e iniciativas de programación para la participación de la OIT en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre, que combina enfoques en materia de políticas y apoyo institucional con proyectos e iniciativas sobre el terreno para promover el trabajo decente. El capítulo concluye con información y referencias sobre intervenciones dirigidas a grupos específicos.

**« Para nosotros,  
¡el empleo es  
sinónimo de paz! »**

*S.E. Presidente Ellen Johnson-Sirleaf  
en ocasión de la 95ª reunión  
de la CIT en 2006*

## ÍNDICE

<b>5.1 ¿Cómo la OIT puede ejercer influencia rápidamente?</b>	<b>112</b>	<b>5.5 Respuesta a nivel de ejecución: programas, proyectos e iniciativas</b>	<b>135</b>
<b>5.2 Marcos para orientar la respuesta de la OIT en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre</b>	<b>113</b>	Intervenciones para la creación inmediata de puestos de trabajo	135
Tres componentes de programación: 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	113	Intervenciones a corto y medio plazo para el desarrollo del trabajo por cuenta propia y de las micro y pequeñas empresas	144
Orientación para los entornos afectados por desastres	115	Intervenciones a corto y medio plazo para promover la recuperación económica individual y local	150
<b>5.3 Opciones para los programas, proyectos e iniciativas de la OIT</b>	<b>117</b>	<b>5.6 Intervenciones dirigidas a grupos específicos</b>	<b>157</b>
<b>5.4 Respuesta a nivel de planificación para la recuperación del trabajo decente, la preparación y el fortalecimiento de la resiliencia</b>	<b>121</b>	Integración de los excombatientes	157
En situaciones de fragilidad y conflicto	121	Integración de la juventud	159
En situaciones de desastres súbitos y de evolución lenta	131	Integración de los refugiados, desplazados internos y repatriados	160
Apoyo a la reducción del riesgo de desastres y recuperación de los medios de vida	131	Integración de los niños	161
		Integración de las personas con discapacidad	166
		Integración de las personas ocupadas en la economía informal	165
		Integración de las personas en sectores específicos	165

## 5.1 ¿Cómo la OIT puede ejercer influencia rápidamente?

La experiencia adquirida durante los últimos años demuestra que la OIT puede lograr ejercer una notable influencia estratégica a partir de los siguientes puntos de acceso en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre:

- **Rápida creación y difusión de datos básicos relacionados con el trabajo sobre el impacto** de la crisis en el empleo, medios de vida, principios y derechos fundamentales en el trabajo (PDFT) y protección social, como en el caso del terremoto y tsunami de Asia Meridional. Esta rápida acción ofrece una oportunidad temprana y fiable para acentuar la importancia de la recuperación en lo que atañe al aspecto social y de los medios de vida de la crisis. (véase Capítulo 4).
- **Puesta en marcha de proyectos de demostración de la cooperación técnica** para mejorar la credibilidad y dar lugar a la ampliación y propagación de métodos que reflejen el interés de la OIT en programas a largo plazo frente a proyectos a corto plazo.
- **Promoción de la contratación local y nacional en el marco de la economía de la ayuda** a fin de facilitar el sentido de apropiación y los beneficios económicos locales y nacionales directos mediante la mejora del acceso a los procesos de licitación para las empresas locales, como en el caso de El Salvador. Esto puede afectar la atención general prestada a la creación de puestos de trabajo y a los métodos y enfoques con alto coeficiente de mano de obra por parte de los actores implicados en el proceso de reconstrucción.
- **La formulación de políticas y la influencia en el proceso** pueden dar lugar a una mayor sensibilidad en la esfera y estrategia del trabajo decente para la respuesta a la crisis y más allá.
- **La combinación de la cooperación técnica y la formulación de políticas**, como en el caso del terremoto y tsunami de Asia Meridional, donde los proyectos de demostración de la OIT en materia de servicios de empleo, desarrollo



**Promover la contratación local a través de procedimientos de licitación más propicios para El Salvador tras el terremoto de 2001**

Tras el terremoto de 2001 en Usulután (El Salvador), la OIT realizó un análisis de la Ley de Contrataciones del Estado en el cual identificó los artículos más pertinentes para los objetivos de los programas de reconstrucción. La principal preocupación consistió en verificar si dichos artículos fomentaban la contratación local de bienes y servicios y la adopción de metodologías con alto coeficiente de mano de obra en el sector de la construcción. Basándose en el análisis efectuado, la OIT propuso una serie de recomendaciones destinadas a incrementar las probabilidades de éxito de aquellas licitaciones que preveían un uso intensivo de la mano de obra local.

La OIT sostuvo que la regla común de adjudicación de las licitaciones a las ofertas más bajas podría perjudicar a empresas locales, que en general tienen mayor dificultad a ser competitivas con tales condiciones frente a empresas nacionales o internacionales. Sin embargo, su falta de eficiencia —en el sentido estrictamente financiero— se compensó con un valor social más elevado gracias al empleo de mano de obra local. Durante la fase de reconstrucción posterior a la crisis, la generación de empleo para la gente afectada debería convertirse en una prioridad con respecto a los criterios financieros, dado que de esta manera se fortalece la confianza de las comunidades y de las economías locales. A su vez, las obras intensivas en capital pueden dar lugar a repercusiones negativas en el medioambiente a diferencia de las obras con alto coeficiente de mano de obra.

*Fuente: Proyecto de impacto rápido en el empleo en el Departamento de Usulután, OIT, 2002.*

empresarial, trabajo infantil y formación de competencias facilitaron la participación de la OIT en el desarrollo del plan general de reconstrucción de Aceh.

- El apoyo al proceso de elaboración de políticas. El proceso de asesoramiento sobre la política

HERRAM.  
5.1

**INFORME:** *Lessons learned and good practices from the ILO Aceh programme, 2006*



## Combinar los enfoques a nivel de políticas y ejecución en Liberia

Poco tiempo después de su elección, S.E. Ellen Johnson-Sirleaf, Presidente de Liberia, instó en ocasión de la CIT en 2006, a que la OIT prestara una sólida asistencia en el proceso de reactivación del empleo en su país. Durante las mesas redondas de carácter técnico y talleres con las partes interesadas liberianas, se identificó la creación inmediata y masiva de puestos de trabajo como elemento indispensable para poder garantizar la seguridad humana, el progreso social y el crecimiento económico.

Al cabo de seis semanas de la llamada de la Presidenta, el Gobierno de Liberia, junto con la asistencia técnica de la OIT, elaboraron un Programa de Empleo de Emergencia y un Programa de Acción para el Empleo de Liberia (LEEP/LEAP), una estrategia de empleo de trabajo decente administrada por el gobierno liberiano. LEEP/LEAP ofrecen una visión para la creación inmediata de empleo, sentando al mismo tiempo las bases para la fundación de una estrategia de empleo sostenible a largo plazo. Una iniciativa clave reúne un gran número de programas, en particular del Banco Mundial, la UE y el PNUD, que generan empleos de emergencia a través de trabajos basados en la mano de obra. El desafío consistió en transformar esta fase en una situación en la que las políticas y programas se orienten hacia un enfoque que promueva los métodos basados en el trabajo. La OIT apoyó al gobierno en la elaboración de un Programa Nacional de Obras Públicas de la duración de tres años y por el valor de 70 millones de dólares.

*Fuente: Employment Strategy for Decent Work in Liberia- Liberia Emergency employment Programme (LEEP) and Liberia Employment Action Programme (LEAP) [Estrategia de empleo para el trabajo decente en Liberia: Programa de Empleo de Emergencia de Liberia (LEEP) y Programa de Acción para el empleo en Liberia], preparado con la colaboración de la OIT, 2006*

HERRAM.  
5.2

**DOCUMENTO DE ESTRATEGIA:**  
*Employment Strategy for Decent Work in Liberia – Liberia Emergency Employment Programme (LEEP) and Liberia Employment Action Programme (LEAP), 2006*

de recuperación puede ocurrir muy pronto. La OIT puede ayudar a los mandantes tripartitos a realizar aportes al Documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) de manera que el trabajo decente se convierta en la preocupación principal de estos marcos. El trabajo decente

HERRAM.  
5.3

**CONJUNTO DE HERRAMIENTAS:**  
*Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente, aplicación a nivel de país, 2008*

se presenta como una manera de preparar el terreno para la participación sostenible de la OIT. Es importante tener en cuenta la incorporación de los conocimientos de la OIT en las instituciones, múltiples donantes y agencias y ONG para prestar asistencia en la formulación de una política a largo plazo.

## 5.2 Marcos para orientar la respuesta de la OIT en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre

**Tres componentes de programación: 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**

La política de las Naciones Unidas para la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto, establece un marco común de políticas para incrementar y coordinar los procesos de creación de empleo y de reintegración por parte de las Naciones Unidas, IFI, y la comunidad

internacional. Propone una serie completa de iniciativas políticas, principios rectores y directrices de programación para sostener las iniciativas en materia de políticas y ejecución a nivel de país en situaciones posteriores a conflictos. Se presta particular atención a los grupos afectados, en particular la gente desempleada. Varias de estas intervenciones se encuentran en las opciones de respuesta genérica a las crisis descritas en las secciones 5.3 y 5.4 de esta guía. Una nota adjunta sobre la orientación operativa (Herramienta 1.11 mencionada abajo) establece los acuerdos institucionales y de ejecución entre los distintos órganos de las Naciones Unidas en este ámbito-

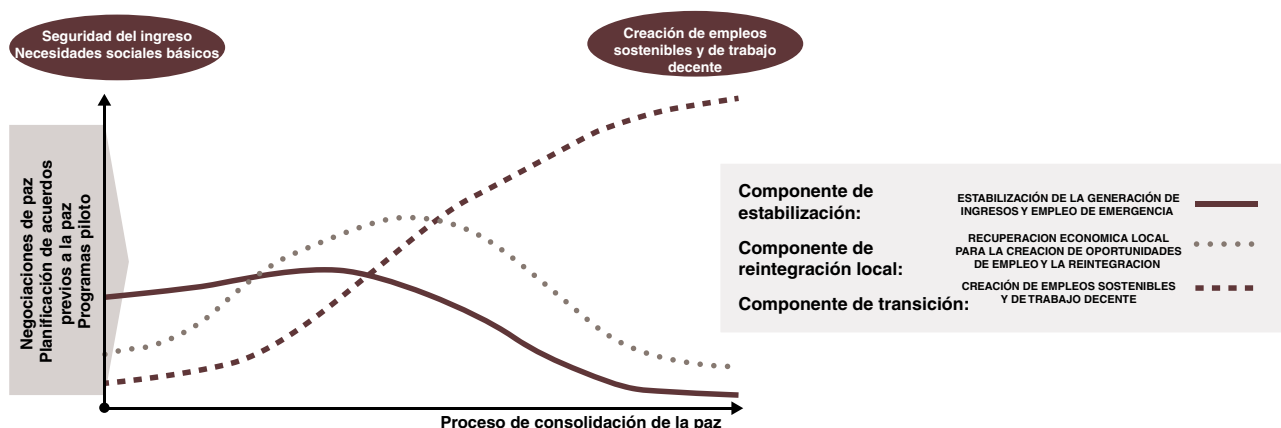
Como se ilustra a continuación, la política de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto describe tres «componentes» complementarios y concurrentes. Las actividades del programa de los tres componentes deberían estar interconectadas y ponerse en marcha pronto, precedidas por la planificación de acuerdos previos a la paz. Sin embargo, a pesar de que los programas de estos tres componentes se pondrán en práctica de forma simultánea y estarán supervisados en cada etapa de la recuperación, su intensidad y duración variarán en función de la situación local.

Cada componente tiene una prioridad distinta en lo que respecta a la consolidación de la paz y al grupo objetivo. Los actividades del componente A y B apuntan a la realización

de esfuerzos destinados a las actividades de «estabilización» y de «reintegración», mientras que las actividades del componente C apuntan a procesos (de transición) más sostenibles. Cabe notar que en los componentes B y C el empleo sostenible y las oportunidades de trabajo decente tienden a desarrollarse más adelante en la fase de recuperación y prosiguen como parte de un proceso de desarrollo ininterrumpido. Las actividades del componente C requieren en general un mayor tiempo de desarrollo hasta que se puedan ver los resultados, dado que la reconstrucción y el desarrollo de sistemas nacionales es un procedimiento importante y lleva más tiempo.

Las actividades del **componente A** persiguen estabilizar la generación de ingresos y el empleo de emergencia, así como consolidar la seguridad inmediatamente después de la situación de conflicto, y sirven a su vez como puntos de acceso para dar un impulso a la recuperación económica y social y restablecer los medios de vida. Dichas iniciativas están a menudo dirigidas a grupos específicos afectados por la crisis. Se hace hincapié en las respuestas a corto plazo, a menudo de carácter temporal y que proporcionan beneficios concretos a los excombatientes, jóvenes y refugiados repatriados, DI y otras personas con un riesgo elevado de explotación o abuso, en particular los niños y mujeres. Los programas de este componente comprenden los empleos temporales de emergencia, tales como como dinero o alimentos por trabajo (cash for work) en las obras

**FIGURE 5.1** Un seul programme en trois volets conjoints



de reconstrucción de las infraestructuras; servicios de empleo de emergencia o subsidio básico<sup>23</sup> para gastos de subsistencia, los subsidios iniciales (incluida la ayuda en efectivo); y conservación y disposición de activos físicos y financieros para el auto autónomo y las cooperativas.

Las actividades del **componente B** comprenden la recuperación económica para la creación de oportunidades de empleo y la reintegración. Estas actividades están dirigidas a la comunidad local, donde se lleva a cabo la reintegración y la recuperación. Estos procesos pueden ayudar a enfrentar las causas profundas del conflicto (y por lo tanto, permiten hacer frente a factores que hacen que las poblaciones sean vulnerables a las catástrofes, tales como la falta de oportunidades de formación, acceso a las finanzas, participación local en el entorno económico local, etc.) y facilitar la conciliación y la recuperación a largo plazo. El alcance de la participación de los actores económicos participantes es mayor que en las actividades del componente A, y su objetivo central es el desarrollo institucional y de capacidad.

Los programas del componente B incluyen el desarrollo impulsado por la comunidad, la recuperación económica local y el desarrollo de capacidad de los gobiernos y de las instituciones locales, proveedores de servicios empresariales y otras asociaciones, manteniendo el apoyo económico a aquellos que siguen teniendo problemas con el inicio de una nueva actividad productiva.

Los programas del **componente C** están destinados a las instituciones a nivel nacional y se centran en la creación de empleo decente a través del desarrollo de políticas y de la capacidad institucional. Las actividades de la trayectoria C también incluyen la facilitación del diálogo social y la promoción del consenso para la creación de un marco que establezca las «reglas del juego». El objetivo final del componente C es promover un desarrollo sostenible a largo plazo que respalde el empleo productivo y el trabajo decente, respete los derechos humanos fundamentales y promueva la igualdad de género, prestando particular atención a los grupos marginados. Los programas clave del componente C comprenden:

<sup>23</sup> Es necesario tener en cuenta que las subvenciones para las nuevas empresas (o todo tipo de subvención) puede perjudicar el sector financiero local al crear dependencia crónica de los fondos de ayuda. Este efecto se puede contrarrestar a través de un enfoque integrado, mientras que los programas se aplican dentro de la administración del país receptor.

- apoyo a las políticas macroeconómicas y fiscales, al mercado de trabajo, a la legislación laboral, a las políticas de inversión y formación profesional, a las cooperativas, al desarrollo de PYME, y a políticas sectoriales con particular énfasis en la juventud y en los grupos vulnerables;
- apoyo al sector financiero y a los servicios de desarrollo empresarial; y
- promoción de las instituciones relacionadas con el trabajo (por ejemplo los servicios públicos para el empleo) que potencian la empleabilidad, la protección social y otros aspectos de la administración laboral.

Estos programas deberían recibir apoyo y supervisión a través del diálogo social entre los mandantes tripartitos (gobierno, empleadores y trabajadores) y otras partes interesadas pertinentes para promover el consenso en la política de mercado laboral, así como las reformas jurídicas e institucionales.

Mientras que la mayor parte de las intervenciones de este componente son a largo plazo, es importante que las actividades del componente C inicien inmediatamente después de la crisis para garantizar una respuesta adecuada y sostenible después del conflicto.

**HERRAM. 1.10** POLÍTICA DE LAS NACIONES UNIDAS: *Política de las Naciones Unidas para la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto, 2009*

**HERRAM. 1.11** NOTA DE ORIENTACIÓN: *Nota de orientación operacional del sistema de las Naciones Unidas para la creación de empleo, generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto, 2009*

## Orientación para los entornos afectados por desastres

A pesar de que el sistema de las Naciones Unidas aún no ha desarrollado un marco común para la generación de empleo e ingresos en situaciones posteriores a desastres similar al que se desarrolló para los entornos posteriores a

conflictos, el PNUD proporciona orientación para la planificación de una recuperación holística que aborda la necesidad de reconstrucción inmediata al integrar medidas de RRD y de Build Back Better (reconstruir mejor). En el Capítulo 1 de esta guía, se introdujo el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. La OIT, junto a otras agencias de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales, ha sostenido el desarrollo del Marco de Sendai al contribuir

con sus conocimientos específicos en materia de reducción del riesgo de desastres en relación específica con el empleo y el trabajo decente. La OIT posee amplia experiencia en la respuesta frente a mega desastres como el tsunami del océano Índico en 2004 y otras catástrofes más recientes como el tifón Haiyan de Filipinas. En esta guía se incluyen algunas de las lecciones aprendidas y buenas prácticas a raíz de estas experiencias.

**HERRAM. 2.7** CONJUNTO DE HERRAMIENTAS: *Enfoque de la OIT en la recuperación posterior al tifón Haiyan, Oficina de País de la OIT para Filipinas, 2015*

**HERRAM. 1.8** HOJA INFORMATIVA: *Diagrama del Marco de Sendai, 2015*

## La respuesta de la OIT al Tifón Haiyan: reconstruir mejor

En noviembre 2013, el tifón Haiyan asoló enteras regiones de Filipinas, causando la muerte de miles de personas. Fue uno de los ciclones más violentos jamás registrados. Las poblaciones de las islas de Cebu, Coron, Leyte, Samar y Panay sufrieron graves pérdidas económicas, además de las trágicas pérdidas de vidas. Al menos 14,2 millones de personas se vieron afectadas, entre las cuales 5,9 millones de trabajadores cuyos medios de vida fueron destruidos o seriamente deteriorados por el peor desastre natural ocurrido en el país.

En diciembre 2013, la OIT comenzó a trabajar con el Departamento de Trabajo y Empleo de Filipinas (DOLE) para poner en práctica programas de empleo de emergencia en las regiones más afectadas. Estos programas crearon empleos temporales para las víctimas del supe tifón, proporcionando los tan necesarios ingresos inmediatos y un salario mínimo garantizado. Estos programas también aseguraron mejores oportunidades a largo plazo y una mayor resiliencia a las próximas tormentas.

Después del ciclón, la OIT colaboró con las comunidades locales para reconstruir «mejor y respetando el medio ambiente», utilizando bloques de tierra comprimida (ICEB, en inglés) realizados con una mezcla de caliza, cemento y agua. Los ICEB son mejores porque la tierra caliza hace que los ladrillos sean más sólidos que el concreto; además las nuevas viviendas tienen un nivel de resistencia superior a la norma de la ONU en materia de reconstrucción después de desastres naturales. Son también más ecológicos porque no es necesario recurrir a la antigua práctica de sacar arena de las bellas playas de la isla para fabricar ladrillos y, por consiguiente, ayuda a preservar un recurso natural de valor.

*Fuente: OIT. Cómo Filipinas se recuperó de la catástrofe a través del trabajo decente. Disponible en: [http://ilo.ch/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_427579/lang--es/index.htm](http://ilo.ch/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_427579/lang--es/index.htm)*

*y el informe de país de la OIT sobre el Programa de Empleo de Emergencia y Medios de Subsistencia Integrados DOLE, Filipinas, disponible en: <http://socialprotection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51497>*

## 5.3 Opciones para los programas, proyectos e iniciativas de la OIT

Las respuestas de la OIT deberán integrar actividades de planificación y de ejecución. En los entornos inmediatamente posteriores a la crisis, los gobiernos y las poblaciones afectadas están interesados fundamentalmente en los resultados tangibles que abordan las necesidades humanitarias graves. Por lo tanto, al menos al inicio, la OIT deberá centrar sus esfuerzos en proyectos ejecutivos de rápido impacto que generen puestos de trabajo e ingresos e incorporen el trabajo decente. Estos esfuerzos dan visibilidad a la OIT y pueden ser empleados para demostrar y promover ulteriormente las normas inherentes al trabajo decente. Además, ellos permiten que la OIT pueda colaborar inmediatamente con gobiernos, otras agencias de las Naciones Unidas y otros asociados en las iniciativas de planificación, como por ejemplo:

i) elaboración de estrategias de recuperación del empleo, ii) fortalecimiento de sus capacidades para abordar cuestiones relacionadas con el trabajo, e iii) incorporación del Programa de Trabajo Decente en la planificación de la recuperación y de la transición. En este empeño, los mandantes de la OIT desempeñan un papel esencial. La OIT puede potenciar su red de organizaciones de empleadores y de trabajadores a fin de recopilar información sobre el mercado de trabajo y la estructura de gobernanza y puede a su vez proporcionar ayuda técnica esencial para incrementar su resiliencia.

El Cuadro a continuación muestra algunas de las opciones para las actividades de planificación y ejecución y su pertinencia en situaciones de conflicto y desastre. En las Secciones 5.4 y 5.5 se brindan detalles de cada opción o aportes técnicos.

**CUADRO 5.1** Resumen de las actividades de respuesta a las crisis de la OIT (a nivel de planificación/ políticas)

ACTIVIDAD DE RESPUESTA A LAS CRISIS	CONFLICTO	DESASTRE
A nivel de planificación/políticas		
Política de trabajo y empleo nacional/sectorial para la recuperación y el desarrollo	Brindar apoyo al gobierno para garantizar que todas las iniciativas encaminadas a la mitigación de la fragilidad y la recuperación posterior a la crisis tengan por objetivo la creación de mayores y mejores puestos de trabajo sostenibles.	Pertinencia en función de la situación anterior o posterior al desastre. La política de planificación anterior al desastre destinada a la reducción del riesgo de desastres (RRD) minimiza el impacto en el empleo.
Desarrollo del sector privado	Apoyar al gobierno en la creación de un entorno propicio para las PYME, incluido un mejor acceso de las MIPYME a las finanzas, y en la promoción de vínculos comerciales entre las nuevas empresas multinacionales entrantes que invierten y las empresas nacionales (a través de requisitos de contenido nacional) y la transferencia de conocimientos/competencias al trabajo local.	Pertinencia en función de las necesidades relacionadas con la situación anterior al desastre. La política de planificación anterior al desastre minimiza el impacto del empleo.
Diálogo social, normas del trabajo y administración del trabajo	Apoyar al gobierno en la promoción del diálogo social para la reconciliación, la cohesión social, la igualdad de género, el examen de la legislación y normativa laboral, formación para el cumplimiento de la ley, formación sobre la presentación de informes en materia de aplicación de las NIT, fortalecimiento de la inspección del trabajo.	Pertinencia en función de las necesidades relacionadas con la situación anterior al desastre.

Protección social/seguridad social incluida pero no limitada a la asistencia social/transferencia de efectivo y de alimentos/ programas públicos de empleo/programas de emergencia temporales ad hoc y redes de seguridad/ seguro social	<p>Viabilidad a corto, medio y largo plazo. A corto plazo, la transferencia de efectivo de alimentos puede mitigar las necesidades humanas básicas e inmediatas. En particular, en términos de acceso a la atención sanitaria, las iniciativas relacionadas con la oferta deberían complementarse con las iniciativas relacionadas con la oferta (quién pagará, a partir de qué fuente, etc.)</p> <p>Papel importante a desempeñar en la facilitación de la transición de las medidas provisionales financiadas por la ayuda hacia programas e iniciativas más sostenibles, de propiedad nacional y a largo plazo.</p>	<p>Pertinencia en función de las necesidades relacionadas con la situación anterior al desastre y con las nuevas necesidades que surgirán durante o después del desastre.</p> <p>El fortalecimiento de los sistemas de protección social y el establecimiento de pisos de protección social deberían ser parte integral de las medidas preventivas que se están desarrollando y establecidas.</p>
Protección social/seguro social	Viable si se puede basar en instituciones existentes en situaciones de fragilidad o antes del conflicto (para situaciones posteriores al conflicto), centrándose en el fortalecimiento de la capacidad institucional	Pertinencia en función de las necesidades relacionadas con la situación anterior al desastre. Pertinencia para el establecimiento de medidas de seguridad social para las personas con discapacidad y medidas preventivas para las personas más vulnerables en países propensos a las crisis.
Seguridad y salud en el trabajo	Brindar apoyo al gobierno para garantizar que los derechos de los trabajadores y de los empleadores en materia de seguridad y salud, funciones y responsabilidades en el lugar de trabajo sean conformes y se reflejen en la legislación.	Pertinencia en función de las necesidades relacionadas con la situación anterior al desastre. Es importante garantizar SST a los trabajadores humanitarios y al personal sanitario. Incorporación de la SST en la preparación de los países propensos a desastres.
Diálogos y alianzas público-privadas	Con miras a garantizar coherencia y lograr resultados significativos, resulta importante la colaboración con el sector privado en materia de trabajo decente a través de la promoción de una mejor adaptación de las iniciativas empresariales con las políticas públicas conforme a los principios de la Declaración EMN de la OIT.	
Políticas y medidas para la formación profesional y el desarrollo de competencias	Revisión de los programas de formación, reforma del sistema de formación profesional para adaptar la oferta a la demanda. Evaluación de las capacidades y calificaciones de los proveedores de formación profesional. Garantizar que los inversores, incluidos los de la economía de la ayuda, empleen mano de obra local y proporcionen formación profesional.	<p>En países propensos a los desastres, revisión de los programas de formación. Reforma del sistema de formación profesional para adaptar la oferta a la demanda. Evaluación de las capacidades y calificaciones de los proveedores de formación profesional.</p> <p>Durante la fase posterior al desastre, garantizar que los inversores empleen mano de obra local y proporcionen formación profesional.</p>
Instituciones relacionadas con el trabajo	Fortalecimiento de las capacidades de los SPE en situaciones de fragilidad. En situaciones posteriores a conflictos, establecimiento de EPES y de SDE y desarrollo de capacidad de las autoridades locales con miras a proporcionar servicios de calidad y seguir manteniendo en funcionamiento un sistema de información del mercado laboral para alinear la formación de competencias con la demanda del mercado laboral.	Significativo para fortalecer la respuesta de las instituciones del mercado laboral
Incorporación del trabajo decente en las estrategias y políticas de reconstrucción de los países y en la comunidad de la ayuda internacional	Muy pertinente para reducir la fragilidad, la recuperación y reconstrucción posterior al conflicto	Muy pertinente, en particular en el proceso de recuperación y reconstrucción posterior al desastre
Planificación de la recuperación antes del desastre	ND	Muy pertinente en países críticos, países propensos al desastre, para todas las áreas temáticas mencionadas anteriormente



**CUADRO 5.2** Resumen de las actividades de respuesta a la crisis de la OIT (a nivel de ejecución)

<b>ACTIVIDAD DE RESPUESTA A LA CRISIS</b>	<b>CONFLICTO</b>	<b>DESASTRE</b>
A nivel de ejecución		
<b>Crear puestos de trabajo temporales e inyectar efectivo en las comunidades afectadas</b>		
Empleo de emergencia	Tras la crisis, enfoque centrado en la recolección de los residuos y en el reciclaje, en las obras de rehabilitación y reconstrucción pero también en el sector sanitario, actividades relacionadas con la agricultura, etc. con la recomendación de ofrecer herramientas básicas de educación financiera (objetivos y prioridades, presupuestos, ahorros)	
Alimentos por trabajo	Mismo enfoque que en el empleo de emergencia pero en áreas de inseguridad alimentaria donde existe escaso acceso ( o ninguno) a los alimentos	
Formación de competencias de breve duración	Son necesarias nuevas competencias relacionadas con la reconstrucción. Probabilidad de que los jóvenes no hayan podido acudir a la escuela o recibir formación profesional; los adultos pueden carecer de formación y experiencia actualizadas.	Ciclos breves de formación de competencias para los solicitantes de empleo a fin de satisfacer la demanda de nuevos puestos de trabajo que surjan de los programas de socorro y recuperación
Contratación comunitaria	En todas las fases humanitarias y en situaciones de fragilidad, en particular en la fase de transición y desarrollo. La contratación comunitaria permite a las comunidades participar de manera activa, desarrollar la responsabilidad y puede infundir mayor energía a las estructuras y organizaciones comunitarias locales proporcionando ingresos y participación en la reconstrucción, recuperación y desarrollo	En todas las fases humanitarias y en situaciones de fragilidad, en particular en la fase de transición y desarrollo, la contratación comunitaria impulsa a las comunidades de apoyo a proporcionar ingresos de manera activa y a participar en la (re)construcción, recuperación y desarrollo.  En los países propensos a desastres o de protección del ambiente (por ejemplo a través de programas PPP), por ejemplo mediante la construcción de infraestructuras de mitigación de los desastres como alcantarillado, márgenes del río, etc.
Protección social. Nuevos programas o programas mejorados de transferencia de efectivo incluidos programas de transferencia de efectivo y de alimentos de emergencia	Cuando no existen sistemas de protección social o son muy débiles, centrarse en brindar apoyo al gobierno en la planificación, diseño y aplicación de las distintas medidas de protección social, incluido el efectivo de emergencia y transferencia de alimentos a fin de responder a las necesidades básicas tras una crisis o desastre y brindar asistencia a los grupos vulnerables en los distritos afectados.	
<b>Fortalecer el trabajo por cuenta propia sostenible y el desarrollo de micro y pequeñas empresas</b>		
Acceso a las finanzas y conservación de los activos financieros	Trabajar tanto del lado de la demanda (fortaleciendo las capacidades financieras de los emprendedores, reduciendo por tanto el riesgo percibido) como del lado de la oferta (fortaleciendo los conocimientos de gestión de los proveedores de servicios financieros y su capacidad de responder a las necesidades financieras de los clientes a través de la diversificación de los productos financieros). La intensidad de la intervención depende de la fase de recuperación.	Puede ser pertinente para apoyar la recuperación de las MIPYME en situaciones posteriores a desastres y es pertinente para el fortalecimiento de la resiliencia de las IFM y MIPYME en países propensos a desastres.
Servicios de desarrollo empresarial	Puede ser muy pertinente en el plazo medio de una situación de conflicto una vez establecidas las MIPYME y en situaciones frágiles para fortalecer las MIPYME débiles	El proceso de reactivación y fortalecimiento de las MIPYME en situaciones de propensión a desastres

Desarrollo de competencias en ámbito empresarial y de cooperativas	Muy pertinente a partir de la fase de transición y en situaciones de fragilidad	Enfoque dirigido principalmente a la reactivación y mejora de las MIPYME y COOP
Desarrollo de la iniciativa empresarial de las mujeres	Muy pertinente en la fase de transición ya que la desigualdad de género aumenta durante el conflicto y a veces el número de mujeres jefas de hogar es alto	Pertinente para la recuperación y fortalecimiento de las empresas dirigidas por mujeres a fin de promover la igualdad de género y de oportunidades en situaciones anteriores y posteriores a desastres.
<b>Promover la recuperación económica comunitaria e individual</b>		
Captar nuevos inversores y empresas multinacionales	A través de la contratación y formación del personal local y vínculos comerciales con las empresas locales, las empresas multinacionales pueden contribuir a la recuperación y estabilidad y al crecimiento inclusivo.	
Servicios públicos de empleo de emergencia EPES	A corto plazo, a falta de instituciones locales, pueden ser facilitados por la OIT como medida a corto plazo. En la fase de transición y en situaciones de fragilidad, las responsabilidades de la gestión deberían estar a cargo de las partes interesadas locales y de las autoridades nacionales	A menudo muy pertinentes para una mejor organización de la respuesta al desastre, por ejemplo, asociando la población al trabajo temporal y a los programas de formación profesionales. EPES puede sentar las bases para el incremento de la capacidad local para garantizar la continuación o expansión de los principales servicios.
Formación profesional/ competencias	En particular en la fase de transición la formación profesional es fundamental para proporcionar oportunidades de formación que no estaban disponibles durante el conflicto. En un contexto de fragilidad, resulta pertinente a fin de mejorar la empleabilidad con miras a la creación de puestos de trabajo.	Los desastres pueden afectar la capacidad de la formación profesional que debería restablecerse como parte de la respuesta a la crisis. En la respuesta al desastre y su mitigación, podría ser necesario proporcionar urgentemente nuevas competencias a la población local.
Desarrollo Económico Local (DEL) y Recuperación Económica Local (REL)	Indispensable para la creación inmediata de puestos de trabajo (dividendos de paz), maximizar los enfoques de contratación local y participación preliminar de las partes interesadas	La REL posterior al desastre puede ser una ocasión para preparar el camino hacia el DEL que contribuye a la reducción del riesgo de desastres (RRD)



© OIT/M. Crozet

## 5.4 Respuesta a nivel de planificación para la recuperación del trabajo decente, la preparación y el fortalecimiento de la resiliencia

### En situaciones de fragilidad y conflicto

En situaciones de fragilidad y posteriores a conflictos, la OIT debería participar en las intervenciones del componente C antes de que el contexto de fragilidad degenera en un conflicto o bien, inmediatamente después de la firma de un acuerdo de paz, a fin de contribuir a un entorno propicio para el empleo y el trabajo decente. Dado que la pobreza y la desigualdad forman parte de las causas profundas del conflicto, los programas de empleo y de protección social deberían ser socialmente inclusivos y contribuir en forma directa a la reducción de la pobreza. La creación de puestos de trabajo y los programas de reintegración están dirigidos a las personas y comunidades más vulnerables y, por lo tanto, necesitan del apoyo de los sistemas nacionales, las instituciones y las políticas que crean un entorno favorable para el crecimiento del empleo sostenible a largo plazo. Asimismo, los programas de protección social tales como el efectivo de emergencia y los programas de transferencia de alimentos destinados a los grupos más vulnerables de la población deben ser ampliados y extendidos progresivamente a toda la nación, programas sostenibles a escala nacional que deberían permanecer en pie hasta que el trabajo decente y el empleo sostenible estén disponibles. En la medida de lo posible, deberían dirigirse a las infraestructuras e instalaciones que apoyan la reactivación del empleo sostenible y de los medios de vida, junto con los proyectos de conservación contra la erosión del suelo para mejorar los terrenos agrícolas; ellos deberían formar parte de un paquete para restablecer los ingresos en la agricultura. Los planes deben estar integrados en el marco de la OIT basado en los derechos y estar vinculados a los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP).

Este es el enfoque que distingue la labor de la OIT en este ámbito respecto a las demás organizaciones. En las siguientes páginas se

introducirán las opciones clave que contribuyen a crear un ambiente propicio para el trabajo decente en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre.

### Apoyar los procesos de formulación de políticas nacionales y sectoriales

En situaciones de fragilidad, las políticas aportan una visión general y un marco coherente para promover el trabajo decente y en particular el empleo, la protección social y las intervenciones sectoriales. Los procesos de política llevan por lo menos tres o cuatro años, basándose en un análisis completo de la situación laboral del país y en un debate sobre las opciones disponibles para la creación de trabajo decente, u otro criterio para elegir la mejor opción. Es necesaria una respuesta política para crear un ambiente propicio para la creación de puestos de trabajo en el pleno respeto de los derechos de los trabajadores. Las principales áreas de apoyo al desarrollo de políticas deben estar relacionadas con:

- Proporcionar acceso a los recursos a los desempleados
- Promover la igualdad en el trabajo, así como la igualdad de género y la no discriminación
- Eliminar el trabajo infantil y el trabajo forzoso
- Crear un marco de políticas para la generación de trabajo decente y la generación de ingresos
- Fortalecer el diálogo social y, de ser necesario, fortalecer a los mandantes tripartitos
- Abordar las cuestiones relativas al trabajo decente en las estrategias de promoción de la inversión,

- Mejorar la legislación y las reformas institucionales que contribuyen a una mejor empleabilidad,
- Incorporar o fortalecer la protección social, incluidos los pisos de protección social que comprenden la atención sanitaria básica y la seguridad de los ingresos básicos para todas las personas durante el ciclo de vida (niñez, en edad de trabajar y ancianidad) incluidos los trabajadores de la economía informal y los pobres a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y promover un rápido restablecimiento.
- Sustener las directrices de contratación que favorezcan las obras públicas con uso intensivo de mano de obra que empleen un gran número de trabajadores calificados y sin calificación.
- Reducir los obstáculos innecesarios para poder «hacer negocios», incluyendo racionalización de los procedimientos de inscripción y de concesión de licencias, los regímenes de inspección, y la compleja o excesiva reglamentación aduanera y los regímenes de administración fiscal.



### Diálogo nacional sobre el empleo en Afganistán

La OIT ayudó al Ministerio de Trabajo y de Economía en la organización de la Conferencia Nacional sobre los empleos sostenibles celebrada en Afganistán el 7 y 8 de mayo de 2013. Los esfuerzos desplegados en los últimos 10 años aún no han logrado hacer frente a las crecientes necesidades en Afganistán y a la transición y, por consiguiente, la limitada financiación internacional hacia presagiar un empeoramiento de la ya difícil situación. De los 12 millones de población activa y de una participación en la fuerza de trabajo de tan solo 8 millones de personas, el 7,1 por ciento estaban desempleados mientras que el 48,2 por ciento estaban subempleados y el 77 por ciento se encontraban en una situación de empleo vulnerable.

El objetivo era apoyar el proceso de desarrollo de la Estrategia nacional de empleo, una política laboral nacional y el desarrollo de capacidad para ambos ministerios implicados.

En diciembre de 2013 se desarrolló una política laboral nacional estructurada en torno a cuatro pilares fundamentales: las condiciones de trabajo decente (mandato, seguridad y salud en el lugar de trabajo, seguridad social), diálogo social y negociación colectiva, administración del trabajo eficaz, supervisión y aplicación de la normativa laboral, eliminación de las peores formas de trabajo infantil, erradicación del trabajo forzoso y manejo de los trabajadores extranjeros, resolución de conflictos), la aplicación, la supervisión y la evaluación.

A la luz de las inminentes elecciones presidenciales, la OIT sugirió la creación de un documento de opciones de política para una estrategia de empleo, dando al futuro gobierno de Afganistán la posibilidad de escoger diferentes opciones. Este documento de opciones de políticas se desarrolló en marzo de 2014. La OIT también lanzó en Afganistán un proyecto sobre la evaluación y certificación de las competencias.

Este proyecto fue financiado por el Banco Mundial y el PNUD y contó con el apoyo técnico de la OIT.

Fuente: OIT: [http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS\\_421099/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/asia/whatwedo/projects/WCMS_421099/lang--en/index.htm)

HERRAM.  
5.4

**INFORME:** *A Roadmap Toward a National Employment Policy for Sudan*, OIT, 2014

HERRAM.  
5.7

**INFORME DE POLÍTICA:** *National Emergency Employment Programme (NEEP) for Afghanistan*, 2003

HERRAM.  
5.5

**GUÍA:** Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo, OIT/ Empleo, 2012

HERRAM.  
5.8

**DOCUMENTO DE POLÍTICA:** *Employment Policy*, Liberian Ministry of Labour with technical assistance by ILO, 2009

HERRAM.  
5.6

**DOCUMENT DE TRAVAIL:** *Synthesis of Employment policy implementation mechanisms*, 2014

HERRAM.  
5.9

**DIRECTRICES:** *Un entorno propicio para las empresas sostenibles*, OIT 2014

- Reducir los obstáculos a la propiedad empresarial de las mujeres y otros grupos socioeconómicos desfavorecidos
- Incorporar las cuestiones relacionadas con el trabajo y el empleo (incluida la creación de puestos de trabajo, el desarrollo de competencias y los derechos de los trabajadores) en la estrategia nacional para la promoción de prácticas empresariales sostenibles (política de RSE y otras).

La participación temprana de la OIT en el proceso de formulación de políticas consiste a menudo hacer cabildeo a favor del «reflejo del trabajo decente» a través de actividades de sensibilización y de intercambio de información. La OIT debería comenzar a involucrar a los mandantes tripartitos y prestarles ayuda a través de aportes en los marcos de recuperación y de reconstrucción, en los marcos de resultados transicionales (TRF, por sus siglas en inglés) y eventualmente en los documentos de estrategia de reducción de la pobreza (DERP).

A continuación se describen algunos ejemplos de apoyo a la formulación de políticas:

- Preparación de documentos de posición sobre temas tales como las pequeñas y medianas empresas (PYME), el trabajo infantil y la creación de puestos de trabajo
- Participación en reuniones y debates a gran escala
- Elaboración de propuestas para apoyar al gobierno en la aplicación de enfoques con alto coeficiente de empleo
- Apoyar al gobierno en el desarrollo de una estrategia integrada de empleo de emergencia y de otros mecanismos de coordinación con las ONG y agencias en relación con el empleo y los medios de vida.

### **Promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo**

El cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo en situaciones de fragilidad es de vital importancia y una cuestión de restablecimiento de la buena gobernanza. El respeto de los

derechos básicos actúa como barrera contra la marginación, el dominio, y la falta de justicia social que podría haber originado el conflicto y que amenaza de provocar el estallido de un nuevo conflicto. Promover la libertad de asociación y el diálogo social en situaciones de fragilidad facilita el intercambio eficaz y contribuye a participar en los procesos de reconstrucción democrática. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sostenidas por el apoyo de la OIT, pueden desempeñar un papel importante en el proceso de transformación democrática del país.

La estrategia para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo (PDFT) tiene un doble propósito:

1. Apoyar, en estrecha colaboración con las oficinas sobre el terreno de la OIT, a los mandantes en el proceso de cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo en situaciones de fragilidad.
2. Oportunidades de potenciamiento brindadas por las alianzas internacionales y las iniciativas interinstitucionales a fin de sostener los progresos hacia la consecución de los derechos fundamentales en el trabajo en situaciones de fragilidad.

Estos principios también pueden ser utilizados para entablar un diálogo con las partes interesadas, en particular con los grupos sociales separados por el conflicto. Ellos pueden facilitar el logro de un consenso.

El Servicio de principios y derechos fundamentales en el trabajo (FUNDAMENTALS) cuenta con experiencia en la aplicación de programas integrales en el ámbito de políticas públicas y gobernanza, alianzas y promoción, empoderamiento y protección, conocimientos y datos. Estas iniciativas contribuyen a la creación de un entorno propicio para al establecimiento, restauración y fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como la promoción de la libertad sindical, los derechos a la negociación colectiva y una cultura del diálogo social. Las medidas también pueden contribuir a la mitigación y preparación, fortaleciendo en particular la resiliencia de las poblaciones más vulnerables, incluyendo a los trabajadores y niños bajo amenaza de persecución o sujetos a discriminación, explotación y otras formas de opresión.



### Once años de apoyo a la reforma del derecho del trabajo en Nepal

En Nepal, a finales de una década marcada por la insurgencia armada y por una profunda inestabilidad política, la OIT ayudó a los representantes de los empleadores y de los trabajadores a mejorar el entorno de las relaciones laborales, que han sido objeto de una enorme presión durante el extenso período de conflicto armado. El conflicto ha afectado severamente las actividades empresariales y los sectores industriales y, por consiguiente, ha ralentizado drásticamente el crecimiento económico. A pesar de ello, los representantes de los trabajadores y de los empleadores han participado activamente en el diálogo social en pro de la reforma del derecho del trabajo.

A petición del Gobierno de Nepal y de los interlocutores sociales, la OIT inició su apoyo técnico para la reforma de la gobernanza del mercado laboral en Nepal en 2003 aproximadamente, cuando el país sufría los estragos de la guerra. En octubre de 2014, tras establecer un ejemplo de inequívoca resistencia, los mandantes de la OIT en Nepal acordaron finalmente la redacción común de una nueva Ley del trabajo a someter a la aprobación del Parlamento. Las partes interesadas confían en que una vez aprobada la nueva legislación en materia laboral se podrán crear condiciones propicias para mayores inversiones y un crecimiento económico, y que garantizará el respeto de los derechos y principios fundamentales en el trabajo.

*Fuente: OIT: From conflict to cooperation: Labour market reforms that can work in Nepal, 2008*



HERRAM.  
5.10

**INFORME:** Resumen ejecutivo: *From conflict to cooperation: Labour market reforms that can work in Nepal*

## Apoyar el desarrollo del sector privado

Las políticas destinadas a promover un entorno propicio para el sector privado en situaciones de fragilidad y recuperación deberían centrarse en los sectores que ofrecen las mejores oportunidades para el crecimiento y el trabajo decente. En situaciones posteriores a conflictos, la recuperación del sector privado y las políticas de desarrollo deberían dirigirse a los grupos afectados por el conflicto y aquellos sectores implicados directamente en prestar ayuda a los grupos afectados por el conflicto. Esto permite maximizar los «dividendos de la paz» y la posibilidad de que los grupos desempeñen un papel activo en los esfuerzos de consolidación de la paz.

Los programas en materia de desarrollo del sector privado deberían facilitar el acceso a nuevos mercados locales y de exportación, apoyar el desarrollo de proveedores locales (desarrollo de la cadena de valor), facilitar el acceso a las finanzas, la información, la tecnología y formación en iniciativa empresarial, así como promover las exportaciones, tanto en los sectores informales como formales. Los servicios de desarrollo empresarial (SDE) pueden crear microempresas, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), empresas de propiedad de mujeres más redituables, incrementando la productividad y expandiendo el acceso al mercado, beneficiándose de una mayor seguridad y del mayor recurso a instalaciones posteriores a la crisis. La interacción con los nuevos inversores y con las empresas multinacionales sobre los vínculos con las empresas nacionales brindan oportunidades para incrementar el desarrollo empresarial nacional. Los desafíos y oportunidades para incrementar la generación de puestos de trabajo a través de dichos vínculos comerciales y mejorar la calidad del trabajo en las empresas multinacionales deberían estar dirigidos a apoyar el desarrollo de las empresas sostenibles en situaciones de fragilidad y en países en vías de recuperación tras los conflictos.

Los servicios financieros y el acceso al crédito son de vital importancia a la hora de promover una rápida recuperación de las actividades empresariales, ya sean pequeñas o grandes. Tras la crisis, las subvenciones de recuperación o las garantías de préstamo pueden contribuir a la recuperación de las actividades empresariales en las regiones más afectadas por la crisis. Una rápida recuperación empresarial promueve la confianza y puede catalizar la inversión del sector privado. Las reformas en materia de políticas pueden también alentar la concesión de préstamos privados para la formación de competencias y otros servicios empresariales.

## Apoyar las normas y la administración del trabajo

Los procesos a largo plazo para la creación de un ambiente propicio para la creación de empleo y desarrollo del sector privado debería contar con el apoyo y supervisión a través del diálogo social entre los mandantes tripartitos y otras partes interesadas de la sociedad civil. La OIT puede

facilitar la participación de instituciones locales y en cuestiones relacionadas con el trabajo.

En situaciones posteriores a conflictos, las tensiones sociales hacen que el diálogo social sea particularmente importante entre los actores clave para garantizar un amplio acuerdo. El diálogo social contribuye a una mayor confianza, la adopción de decisiones fundadas, soluciones locales apropiadas y por último pero no menos importante, una mayor propiedad y transparencia.



### Apoyo de la OIT al Ministerio de Trabajo en Sudán Meridional

La OIT ha sido un socio ejecutivo del proyecto CABIHRD (Desarrollo Institucional del Desarrollo de la Capacidad y Desarrollo de los Recursos Humanos) bajo la responsabilidad del Ministerio de Trabajo, Servicios Públicos y Desarrollo de Recursos Humanos y financiado por el Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (FFDM). El Memorando de Acuerdo (MoA) entre MoLPSHRD y la OIT se firmó en Ginebra el 15 de junio de 2007. El importe total del proyecto ascendió a 13,7 millones de dólares de los Estados Unidos y fue ampliamente financiado por el Banco Mundial y la contribución del gobierno por el valor de 1,57 millones de dólares de los Estados Unidos.

Los objetivos del proyecto comprendieron:

- Fortalecimiento de la eficiencia de las instituciones del servicio público, de los sistemas (incluidos los sistemas de comunicación y de información) y del personal.
- Una regulación más eficaz del mercado de trabajo y de la capacidad de desarrollo de la formación profesional.

La participación de la OIT, entre otras cosas, incluyó la facilitación de la revisión interna del derecho del trabajo y de la política de formación profesional dentro del Ministerio de Trabajo y sucesivamente, y luego con la consulta de las partes interesadas. Al final del proyecto en 2012, 1.220 funcionarios procedentes del gobierno central y estatal recibieron formación en gestión y administración básica, se realizó un proyecto de ley en materia de política laboral y se establecieron en siete estados la Comisión de Administración Pública del Sudán Meridional, el servidor e mail GoSS y las oficinas de la administración laboral y servicios para el empleo.

Fuentes: «Proyecto CABIHRD (Sudán): ILO concise narrative report of activities: 2007-2008»

«Independent Evaluation of the Multi-Donor Trust Fund-South Sudan (MDTF-SS)», julio 2013

HERRAM.  
5.11

**EVALUACIÓN:** *Capacity Building, Institutional and Human Resources Development in South Sudan-Phase II*, OIT, 2012

HERRAM.  
5.12

**INFORME DEL PROYECTO:** *Capacity Building Institutional and Human Resource Development project (CABIHRD)*, Ministry of Labour, Public Service and Human Resource Development, 2009

## Apoyar el diálogo social

Se puede considerar al diálogo social como una medida de la participación con respecto a la reconciliación, la consolidación de la paz, la justicia social, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de las económicas nacionales. El diálogo social es por supuesto, un principio rector de la labor de la OIT en todos los ámbitos, incluso en la preparación ante el desastre, socorro y recuperación. Para que dichas medidas puedan satisfacer las necesidades de toda la población, la estabilidad social y económica, la recuperación y la resiliencia deberían promoverse a través del diálogo social. La participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores es una de las ventajas que la OIT aporta a esta labor, dado que involucra a los que se encuentran en primera línea en las situaciones de crisis y permite que la OIT haga valer su experiencia de ayuda y contribución singular en la respuesta a la crisis. Cuando los mandantes de la OIT han sido debilitados, es necesario tomar medidas inmediatas para crear un ambiente propicio para el establecimiento, la restauración o el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Alentar la inclusión de la preparación ante los desastres en la negociación colectiva es una de las principales medidas a tomar. La negociación colectiva también puede ayudar a garantizar que las medidas tomadas durante la fase de recuperación beneficien tanto a los trabajadores como a los empleadores. Ello requiere a su vez fomentar una estrecha colaboración con las otras organizaciones de la sociedad civil en estas situaciones. Cuando las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen la responsabilidad del diálogo social en relación con el mundo del trabajo, existen varias situaciones que relacionan el trabajo con toda la sociedad, en las cuales estas organizaciones fortalecen los esfuerzos recíprocos.



### Diálogo social para la consolidación de la paz en Guinea

Bajo la iniciativa de consolidación de la paz Rio Mano, los sindicatos de Guinea se dirigieron a la OIT para fortalecer sus capacidades en materia de diálogo social a fin de contribuir a la prevención y resolución de conflictos. La unidad de crisis de la OIT junto a la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y la Confederación Nacional de Trabajadores de Guinea (CNTG) celebraron en Conakry, del 4 al 8 de julio de 2011, un seminario conjunto sobre la prevención y gestión de los conflictos armados y violentos. La finalidad del taller fue desarrollar resoluciones y recomendaciones sobre el papel de los sindicatos en la supervisión de los ataques y sus consecuencias en las administraciones locales y regionales en la frontera, examinar el derecho del trabajo nacional, e integrar la prevención y resolución de conflictos en la formación profesional y en los programas educativos.

Durante el taller, se pudieron extraer las siguientes recomendaciones finales:

- Evaluaciones del impacto posterior al conflicto que apoyan la integración de medidas preventivas para poder enfrentar mejor futuras crisis
- La participación de las partes interesadas clave, incluidos los mandantes de la OIT y garantizar su apropiación en el proceso de programación

El seminario permitió que los participantes pudieran compartir sus conocimientos sobre la prevención y la gestión de los conflictos en Guinea junto a sus autoridades en el ámbito de las elecciones legislativas cruciales de 2011, como fase final de la transición del país.



HERRAM.  
2.31

**MANUAL:** *Prevention and resolution of violent and armed conflicts.*  
Training manual for use by trade union organizations, OIT 2010

### Apoyar la protección social/la seguridad social<sup>24</sup>

La confianza en la protección social es de suma importancia en los primeros momentos posteriores a un desastre o conflicto. La protección social proporciona beneficios a las personas o familias que no tienen trabajo, medios de vida u otros medios suficientes para autoabastecerse. Por lo tanto, la protección social desempeña un papel fundamental a la hora de colmar ese vacío cuando la gente queda rezagada. Los pobres y las personas más vulnerables y los hogares- que ya estaban al margen- son los que sufrirán más.



### Pisos de protección social: un derecho humano y una necesidad socioeconómica

El concepto de piso de protección social se sustenta en la noción de que la protección social es un derecho humano consagrado en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y en otros importantes instrumentos de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos.

En 2012, los 185 Estados Miembros de la OIT adoptaron por consenso la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (núm. 202) conviniendo que existía una necesidad socioeconómica de protección social y medidas urgentes a tomar para colmar las brechas en materia de protección social. Esta necesidad ha sido aún más ampliamente reconocida tras incluirse los pisos de protección social en el G20, la OCDE, la UE, ASEAN, G7 y muchas más organizaciones, y más recientemente en los ODS (objetivos 1, 4, 5 y 10) como elemento clave para lograr un desarrollo sostenible.

Fuente: [www.social-protection.org](http://www.social-protection.org)

Acelerar la recuperación: repercusiones de la protección social a corto y largo plazo

La experiencia ha demostrado de qué manera los países que disponen de un sistema de protección

<sup>24</sup> Existen varias definiciones del término «protección social» y «seguridad social» que a menudo dan lugar a cierta confusión. En este informe los términos se emplean indistintamente. Estos términos abarcan una amplia gama de instrumentos políticos, incluidos el seguro social, la asistencia social, las prestaciones universales y otras formas de transferencia de efectivo, así como medidas para garantizar un acceso efectivo a la atención sanitaria y otras prestaciones en especie destinadas a garantizar la protección. Para más información, consulte el Informe Mundial de la OIT sobre la Protección Social, 2014-2015.





© OIT/IM. Crozet

social adecuado y, en particular, un piso de protección social que garantice como mínimo la protección básica social y de salud para todas las personas, están mejor equipados a nivel más general, así como a nivel de hogar y de comunidad para poder resistir a las crisis, actuar como un amortiguador, incrementar la resiliencia y facilitar una recuperación más rápida.

A corto plazo, la transferencia de dinero o de alimentos puede aliviar las necesidades humanas básicas e inmediatas. En particular, en lo que respecta a la atención sanitaria, las iniciativas relacionadas con la oferta deberían complementarse con las iniciativas relacionadas con la demanda (quién pagará, a partir de qué fuente, etc.).

A medio y largo plazo, se aplica el principio de «reconstruir mejor». Los pisos de protección social nacional desempeñan un papel fundamental a este respecto. Establecer un piso de protección social ayudará no solo a mejorar los niveles de vida de los pobres y de las personas y los hogares vulnerables, sino que ayudará también a afianzar la resiliencia de las sociedades y a fortalecer la capacidad de hacer frente a futuras crisis.

HERRAM.  
5.13

**FOLLETE:** *Recovery of the World of Work in Guinea, Liberia and Sierra Leone*, OIT, 2015

HERRAM.  
5.14

**NOTA CONCEPTUAL:** *DOLE's Integrated Livelihood and Emergency Employment Programme*, OIT (Programa integral DOLE de Empleo de Emergencia y medios de vida), 2015



### Trayectoria hacia la recuperación socioeconómica: protección social en las estrategias posteriores al Ebola

La crisis del Ebola ha puesto de manifiesto la fragilidad de los sistemas de protección social en la región, en particular frente a las crisis relacionadas con la salud y las emergencias. La falta de protección social adecuada, en términos de acceso a la atención sanitaria esencial y la falta de un nivel básico de ingresos para la población en general y en particular para los grupos vulnerables, exacerbó los efectos de la epidemia del virus Ebola en Liberia, Guinea y Sierra Leona.

Sucesivamente a la respuesta humanitaria, la OIT propuso un programa para apoyar a los tres países afectados por el Ebola centrándose en cinco áreas de intervención; (1) creación de empleo decente a través de un programa de inversiones intensivas en empleo; (2) fortalecimiento de los sistemas de protección social universales; (3) creación de consenso en las prioridades nacionales a través del diálogo social; (4) mejora de las prestaciones y acceso a los servicios básicos; (5) promoción de la cultura de la prevención a través de programas salud y seguridad en el trabajo. El programa se pondrá en marcha primero en Guinea en 2016, y tiene por objeto respaldar el proceso de recuperación socioeconómica y fortalecer las instituciones y capacidades en ámbito nacional para poder estar mejor preparados ante futuras crisis.

Fuente: OIT. *Recuperación del mundo del trabajo en Guinea, Liberia y Sierra Leona*



## Facilitar el acceso de las víctimas del tifón Haiyan a la protección social y sanitaria

El tifón Haiyan azotó Filipinas en 2013, cobrando la vida de más de 7.000 personas y afectando a millones de medios de vida. La OIT trabajó junto con el Gobierno de Filipinas para poner en práctica un programa de reconstrucción del empleo de emergencia y de los medios de vida a fin de ayudar a las comunidades a reconstruir mejor. Basándose en experiencias anteriores, la respuesta de la OIT frente al desastre en Filipinas se extendió también a otras situaciones dramáticas tales como tormentas, tifones, terremotos, entre ellos, la tormenta tropical Washi de 2011 y el tifón Hagupit en 2014.

La OIT prestó ayuda a la Evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un desastre (ENSPD). Como resultado de los esfuerzos realizados por la OIT para promover un enfoque integrado del trabajo decente, los trabajadores implicados en los programas públicos de empleo de emergencia tuvieron acceso a protección social. La OIT prestó asistencia técnica y financiera al gobierno a fin de garantizar que los beneficiarios del Programa de empleo de emergencia y medios de vida integrados (DILEEP) del Departamento de Trabajo y de Empleo de Filipinas (DOLE) recibieran no solo el salario mínimo vigente, sino que también tuvieran acceso a la atención sanitaria a través del Programa nacional Philhealth, al seguro contra accidentes a través del Sistema de Seguro de la Administración Pública (GSIS), a orientación sobre seguridad y salud en el trabajo (SST) y a equipamiento de protección personal, así como el acceso a becas de formación para el trabajo y mejores oportunidades de medios de vida. Las contribuciones de Philhealth y de GSIS fueron abonadas por el Gobierno.

DILEEP benefició a 79.655 trabajadores afectados. El 90 por ciento de los beneficiarios notaron una mejora de sus ingresos, mientras que el 45 por ciento pudo generar empleos fuera de sus proyectos de subsistencia. Además, 417.009 trabajadores del sector informal que contaron con el apoyo de DILEEP entre 2010 y 2014 trabajan actualmente por cuenta propia y obtienen ingresos de sus actividades. DILEEP ayuda además a restablecer las comunidades y alienta y forma gente para desarrollar empresas comunitarias sostenibles a través del uso eficiente de los recursos locales y de las materias primas. Lleva a cabo igualmente acciones de sensibilización sobre seguridad social inscribiendo a los beneficiarios en PhilHealth y GSIS y brindándoles nociones en materia de SST.

### Lecciones aprendidas

- Los sistemas de seguridad social combinados con programas de empleo pueden ayudar a desarrollar la resiliencia de las poblaciones expuestas a riesgos de desastres naturales.
- DILEEP promueve un enfoque global del trabajo decente para los trabajadores del sector informal. Los beneficiarios reciben un salario mínimo regional vigente, están registrados en el plan de seguridad social y de seguro sanitario y reciben formación sobre seguridad en el lugar de trabajo.
- La capacidad administrativa preexistente de los programas de protección social y de empleo puede mejorar la disponibilidad y capacidad de los países de establecer medidas de urgencia y programas de reconstrucción en caso de desastres naturales.

*Fuente: OIT: DOLE's Integrated Livelihood and Emergency Employment Program, BIT*

## Pisos de protección social: un marco para acciones multisectoriales concertadas

Los pisos de protección social consisten en una serie de medidas nacionales en materia de protección social destinadas a garantizar un acceso mínimo a la atención sanitaria y protección social para todas las personas. El hecho de contar con una estrategia de protección o política social nacional orientada a establecer un sistema de protección social nacional constituye una orientación útil en términos de marcos de planificación a corto, medio y largo plazo.

El piso de protección social es un enfoque global que promueve la participación de una amplia variedad de partes interesadas nacionales e internacionales y del sector público y privado que experiencia en distintas áreas y ámbitos técnicos (salud, educación, finanzas, empleo, agricultura, empoderamiento de las mujeres). La OIT dirige o trabaja en varios países en el marco de la iniciativa del Piso de Protección Social (OMS, UNICEF, PNUD, PMA, FAO, FMI, Banco Mundial, etc.). El marco del Piso de Protección Social proporciona una plataforma institucional y constituye una base de información desde la cual responder rápida y eficazmente ante futuras catástrofes.



## Ejercicio de ABND: hacia un piso de protección social en Myanmar

En 2013, el Gobierno de Myanmar solicitó apoyo a las Naciones Unidas y al Banco Mundial en la elaboración de un plan estratégico nacional para la protección social en Myanmar. Bajo este contexto, se llevó a cabo un ejercicio de evaluación basado en el diálogo nacional (ABND) como apoyo a la elaboración al plan estratégico nacional.

### 1.º PASO: Matriz de evaluación y consultas (marzo - junio 2014)

Se desarrolló una matriz de evaluación con todas las partes interesadas implicadas en la protección social en Myanmar a través de consultas y un taller sobre diálogo nacional.

### 2.º PASO: Cálculo del costo de las recomendaciones prioritarias (julio - septiembre 2014)

El cálculo del costo de los escenarios de protección social propuestos se estimó y proyectó utilizando el Protocolo de Evaluación Rápida de la OIT (RAP). La organización de un taller de diálogo nacional sobre el costo de los escenarios sirvió como base para los debates sobre el espacio fiscal disponible, las reasignaciones del presupuesto gubernamental, y el establecimiento de prioridades de las diferentes opciones de políticas.

### 3.º PASO: Aplicación de las recomendaciones (octubre - diciembre 2014)

El informe final se transmite al gobierno para su adopción. Tanto el proceso como las recomendaciones de políticas del informe final se incluyeron en el nuevo plan estratégico del Gobierno y se tomaron una serie de medidas concretas a fin de extender la protección social para la creación de un plan de cobertura sanitaria universal (UHC), un sistema de pensión social y el desarrollo de capacidad en ámbito institucional e informático..

Fuente: OIT: *Social Protection Based National Dialogue: Towards a nationally defined SPF in Myanmar*, disponible en inglés en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?resource.ressourceId=52460> and <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=3010>

HERRAM.  
5.15

GUÍA: *Social Protection Assessment Based National Dialogue*, BIT 2013

HERRAM.  
5.16

FOLLETO (DISPONIBLE EN 9 IDIOMAS): *Promoting Social Protection Floors for all*, OIT, 2015

HERRAM.  
5.17

INFORME: *Impact of Livelihood Recovery Initiatives on Reducing Vulnerability to Human Trafficking and Illegal Recruitment: Lessons from Typhoon Haiyan*, Oficina de País de la OIT para Filipinas, 2015

HERRAM.  
5.18

INFORME: *Real Life, Real Challenges, Real Protection - Life Stories of Worker-beneficiaries and Experiences in Social Protection Availment*, Oficina de País de la OIT para Filipinas, 2015

## Iniciativas de la protección social

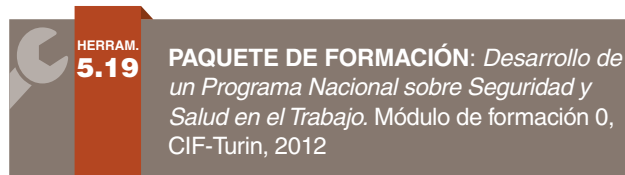
Cuando no existen sistemas de protección social o son muy débiles, la transferencia de efectivo o de alimentos puede mitigar a corto plazo las necesidades humanas básicas e inmediatas. A continuación se describen las medidas que pueden ayudar a proporcionar socorro (de emergencia) a corto plazo:

- inyecciones financieras a través de programas existentes de transferencia de efectivo (hogares con niños, personas mayores, mujeres solteras, gente con discapacidad y minorías étnicas en peligro en las zonas más afectadas;
- facilitación del acceso a los servicios de atención sanitaria (la demanda en relación con la oferta, opciones de financiación, fuerza laboral, etc);
- (nueva) introducción o ampliación (existente) de programas de emergencia o de alimentación escolar, dado que estos prestan a menudo socorro a las familias más afectadas;
- (nueva) introducción o ampliación (existente) de programas de subvención para niños en las zonas más afectadas.

## Apoyar la Salud y la Seguridad en el Trabajo (SST)

En situaciones de fragilidad posteriores a un conflicto o desastre, los gobiernos deberían promover e instaurar, en todos los niveles pertinentes, la colaboración con los representantes de los empleadores y de los trabajadores sobre el derecho de los trabajadores a un entorno de trabajo seguro y sano. Las eventuales reformas jurídicas y el desarrollo deberían reflejar los Convenios de la OIT núms. 155 y 187, así como otras herramientas de la SST OIT donde son coherentes con las prioridades nacionales de consolidación de la paz<sup>25</sup>.

Cuando los gobiernos desarrollan sus programas nacionales en materia de SST, a la luz de las condiciones y prácticas nacionales, y en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, estos deberían prestar particular atención en promover los principios básicos como la evaluación de los riesgos específicos en el lugar de trabajo o peligros en situaciones posteriores a conflictos o desastres (como por ejemplo, minas terrestres, ambientes contaminados, brotes de enfermedades contagiosas o violencia en el trabajo); luchar contra los riesgos y peligros en el lugar de trabajo y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que contenga información, consultas y formación. La OIT debería sostener a los países que han sufrido crisis o desastres en el establecimiento de mecanismos pertinentes para la formación en SST a fin de alcanzar a todos los trabajadores y a sus representantes y empleadores. La formación debería centrarse en apoyar medidas de prevención y hallar soluciones prácticas. Los trabajadores vulnerables y los trabajadores de la economía informal deberían recibir atención especial.



<sup>25</sup> Junto al Protocolo del Convenio núm. 155 (2002), estos se consideran los instrumentos clave para la SST OIT. Plan de acción 2010-2016: para lograr una amplia ratificación y aplicación efectiva de los instrumentos en materia de seguridad y salud en el trabajo. Fue adoptado por el Consejo de Administración y por la Organización Internacional del Trabajo en su 307a reunión en marzo de 2010.



### Programa de Acción contra la gripe de la OIT

Durante el período 2006-2009, gracias a su Programa de Acción contra la gripe, la OIT ayudó a los gobiernos, trabajadores y empleadores en Asia Sudoriental a fortalecer su preparación ante posibles acontecimientos perjudiciales. Se crearon equipos en los países afectados para proporcionar asesoramiento político a las autoridades gubernamentales, mandantes y pequeñas y medianas empresas sobre buenas prácticas en materia de salud, seguridad y gestión, perfeccionando gradualmente los conocimientos y enfoques. Se desarrollaron manuales específicos y se impartió formación a nivel regional, incluso en Tailandia, Indonesia, Viet Nam, Laos, Camboya y Malasia.

Source OIT/CRISIS 2012

## Diálogos y alianzas público-privadas (APP)

Involucrar al sector privado en las prioridades nacionales del Trabajo Decente promoviendo una mayor correspondencia de las políticas e iniciativas institucionales con las prioridades públicas es un elemento clave para garantizar coherencia y lograr resultados significativos. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración EMN) proporciona orientación a este respecto a través de sus principios, cuyos gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores y empresas multinacionales son llamados a respetar. La Declaración hace hincapié en la importancia del diálogo y la consulta a fin de garantizar un buen desarrollo de las actividades de las empresas multinacionales en los países de acogida y la compatibilidad de sus acciones con las políticas y programas de desarrollo nacional, una cuestión clave para asegurar una recuperación sostenible.

El diálogo público-privado da lugar, con frecuencia, a la creación de alianzas que implican a distintos actores de los sectores público-privados. Las AAP se basan en el fundamento de la combinación de recursos, conocimientos y experiencias con el objetivo de alcanzar objetivos en común, en particular un mejor acceso y calidad de la información, infraestructura, servicios y productos. Las AAP se han convertido en herramientas clave de apoyo al desarrollo local.

## Promover las instituciones relacionadas con el trabajo

Las actividades preparatorias de respuesta también deberían promover las instituciones relacionadas con el trabajo que aumenten el acceso al empleo, la protección social y otros aspectos de la administración del trabajo. Estos programas deberían contar con el apoyo y supervisión del diálogo social entre los mandantes tripartitos (gobierno, empleadores y trabajadores) y otras partes interesadas pertinentes a fin de promover el consenso sobre la política de empleo, así como las reformas jurídicas e institucionales.

La OIT puede promover de manera concreta las instituciones relacionadas con el trabajo:

- apoyando a los gobiernos en la redacción de la política de empleo
- apoyando a los gobiernos en la redacción de una política de protección social y de estrategias de extensión de la protección social
- proporcionando apoyo directo a los gobiernos recientemente constituidos para fortalecer sus capacidades en materia de empleo, trabajo y protección social
- fortaleciendo las capacidades de los gobiernos y de los mandantes para participar en la incorporación del Programa de Trabajo Decente en los marcos de CCA, MANUD y DELP
- apoyando al gobierno en la redacción de una política en materia de RRD.

## En situaciones de desastres súbitos y de evolución lenta

En contextos previos o posteriores a desastres, el trabajo decente resulta esencial para incorporar y promover la recuperación del empleo, los medios de vida y la protección social, la reconstrucción y las estrategias y políticas de reducción del riesgo de desastres referentes a las comunidades nacionales e internacionales.

Las evaluaciones conjuntas posteriores al desastre constituyen una sólida plataforma para

promover estrategias, políticas y proyectos que apoyan la recuperación de los medios de vida, la creación de oportunidades de empleo, y la garantía de ingresos a través de programas de protección y asistencia social destinados a restablecer la producción local, las redes económicas y comerciales, incrementar la productividad y el consumo familiar, revitalizar los mercados locales y la demanda de servicios y productos locales.

## Apoyo a la reducción del riesgo de desastres y recuperación de los medios de vida

Las medidas tomadas durante las primeras semanas y meses posteriores al desastre tienen un impacto mayor en la fase sucesiva de recuperación, y por ello deben ser planificadas y aplicadas en consecuencia antes de que se produzca un nuevo evento catastrófico. Las decisiones adoptadas inmediatamente después de un desastre, es decir, aquellas relacionadas con el refugio, las viviendas temporales, la limpieza de escombros, la distribución de suministros de socorro, repercuten en las futuras decisiones para la adopción de soluciones a largo plazo, la reducción de la vulnerabilidad y las oportunidades de recuperación de los pobres.

La experiencia demuestra que, sin embargo, la falta de medidas específicas de preparación para la recuperación contribuye a atascos y demoras en la aplicación efectiva y eficaz de la recuperación. Además, la creación de puestos de trabajo (por ejemplo, a través de inversiones en la reconstrucción basada en el uso intensivo de mano de obra del empleo) no sucede de manera automática como parte de la reconstrucción y del crecimiento económico derivado de las actividades de recuperación iniciales. Debe tratarse, en cambio, de un objetivo permanente que sea parte integrante de las actividades de recuperación a corto plazo planificadas anteriormente y que den lugar a un desarrollo a largo plazo.

Por lo tanto, en el caso de los países que poseen un riesgo elevado, la respuesta de la OIT a la crisis debería incluir la promoción y la colaboración con los mandantes tripartitos de la OIT y otros asociados (PNUD, FAO,



### Promover la cultura de la prevención y apoyar la atención primaria y personal de socorro para garantizar que puedan trabajar de manera segura: contribución de la OIT a la respuesta al brote de enfermedad por el virus del Ébola (EVE)

El brote de enfermedad EVE de 2014 afectó duramente el mundo del trabajo: las actividades comerciales se redujeron drásticamente o dejaron de funcionar y los trabajadores perdieron sus puestos de trabajo. Los sistemas sanitarios de África Occidental –ya frágiles en su origen– se vieron desbordados. La situación originó un alto riesgo de exposición de los trabajadores de la salud, dando lugar a repercusiones en sus trabajos, como la cuarentena, estrés, ansiedad, etc. La OIT se unió a la respuesta internacional desde el inicio, trabajando con asociados locales e internacionales, incluida la OMS, con miras a prestar asistencia a los mandantes tripartitos de la OIT a fin de usar los lugares de trabajo como puntos focales para la difusión de información, comunicación, sensibilización para la prevención del EVE y los riesgos laborales. La OIT apoyó a su vez la redacción de planes nacionales de recuperación para Liberia, Sierra Leona y Guinea. En Liberia se organizaron varios talleres de formación de formadores basados en el programa HealthWISE (Mejoras laborales en los servicios sanitarios) realizado conjuntamente con la OMS con miras a mejorar los conocimientos y competencias de los técnicos de salud ambiental de todo el país en materia de salud y seguridad en el trabajo (SST). HealthWISE es una herramienta práctica y participativa de mejora de la calidad de las instalaciones sanitarias. Alienta a los trabajadores y directores a trabajar en forma conjunta para mejorar el lugar de trabajo y las prácticas mediante soluciones de bajo costo.

En la fase de recuperación, la OIT tiene por objeto proteger los puestos de trabajo existentes a través de buenas prácticas de SST dirigiéndose a los sectores más afectados (PYME, economía informal y sector agrícola) y a los servicios sanitarios más afectados para promover anticipadamente la resiliencia frente al nuevo brote del EVE u otras infecciones en el lugar de trabajo. Teniendo en cuenta el papel central desempeñado por los sindicatos en promover la prevención y la seguridad en el trabajo, la OIT coordina junto a la OMS el apoyo necesario a sus mandantes tripartitos en materia de SST, incluyendo los planes de continuidad empresarial y la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

*Fuente: Tercer informe complementario: El papel de la OIT en el proceso de recuperación del Ébola. 325a reunión. Ginebra, 29 de octubre- 12 de noviembre de 2015.*

Banco Mundial, OMS) con miras a fortalecer la preparación y la capacidad para una rápida y efectiva recuperación de los medios de vida ante futuros desastres. Por ejemplo, la OIT puede apoyar los procesos sistemáticos y participativos de planificación de la recuperación antes del desastre, que involucren a los mandantes y asociados en la identificación de las cuestiones relativas a la planificación de la recuperación y potenciales estrategias a fin de poner en práctica medidas adecuadas de recuperación de los medios de vida antes de que suceda un nuevo desastre. Esto permite que los responsables de la toma de decisiones tomen decisiones oportunas fundadas sobre cómo reducir la vulnerabilidad e incrementar la resiliencia de los medios de vida frente a nuevas crisis, a través de intervenciones que fortalezcan tanto a las instituciones como a los procesos en cuestión.

### Gestión de la continuidad del negocio para las pequeñas y medianas empresas

La continuidad del negocio consiste en lograr que las actividades comerciales permanezcan activas tras un evento catastrófico gracias a los medios y recursos humanos, materiales y recursos financieros disponibles en aquel momento. Inevitablemente, los eventos catastróficos reducen la calidad, cantidad y disponibilidad de los recursos de una empresa o negocio. El alcance de la reducción es proporcional al impacto directo o indirecto de la crisis en la empresa y sus proveedores y clientes en la misma cadena de valor. Si no se dispone de un cierto número de activos, las actividades comerciales no pueden funcionar, interrumpiendo o suspendiendo por consiguiente la capacidad de la empresa de entrega de la mercadería o prestación de servicios.

El instrumento de gestión de la continuidad del negocio está compuesto por una guía y un módulo de formación a utilizar en áreas propensas a desastres a fin de consolidar la cadena de valor y mejorar la preparación ante el desastre. Se utilizó este instrumento en particular durante el brote de la gripe aviar

HERRAM.  
5.21

MANUAL: *HealthWISE (Mejoras laborales en los servicios sanitarios)*, OIT/OMS, 2014

a fin de formar a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de los sectores de la elaboración de alimentos para encontrar el modo de seguir desarrollando sus actividades. El instrumento apunta a las PYME y asociaciones empresariales, así como a comunidades y micro emprendedores (para poder incluir a los sectores informales).

### Iniciativas de la OIT con las organizaciones de empleadores de Filipinas tras el tifón Hayan

Tras el tifón Hayan en 2013 y a petición de la Confederación de Empleadores de Filipinas (ECOP), la OIT participó en una serie de actividades relacionadas con la preparación al desastre y la planificación de la continuidad del negocio. En particular, la OIT:

1. Apoyó la evaluación de necesidades para el sector privado
2. Impartió formación de bajo costo sobre la gestión de la continuidad del negocio a las pequeñas y medianas empresas (Herramienta 5.24), que ha tenido muy buena repercusión y que se está aplicando igualmente en nueve provincias
3. Hizo recomendaciones para el desarrollo de marco de políticas con miras a apoyar a las empresas en su preparación ante desastres

Esta labor ha preparado el terreno para una participación más estructurada de la OIT en materia de reducción del riesgo de desastres (RRD) y de gestión del riesgo de desastres en Filipinas. Hacia finales de año, la OIT también llevó a cabo investigaciones sobre el papel desempeñado por las organizaciones empresariales en las zonas en conflicto y después de un conflicto. La investigación, que analiza la potencial contribución de las organizaciones empresariales en los procesos de consolidación de la paz, se llevó a cabo en:

- Myanmar: comercio, paz y conflicto en Myanmar;
- Sri Lanka: análisis de la OIT sobre las organizaciones empresariales- Sri Lanka: Negocios y Paz en Sri Lanka (Herramienta 5.25)
- Tailandia: Inestabilidad política y panorama del conflicto en Tailandia: el papel de las organizaciones empresariales

Fuente: Oficina regional de la OIT para Asia, Equipo de trabajo decente

HERRAM.  
5.22

GUÍA: *Multi-hazard Business Continuity Management*, OIT/CRISIS, 2011

HERRAM.  
5.23

NEEDS ASSESSMENT FOR THE PRIVATE SECTOR IN THE PHILIPPINES: *Disaster preparedness, response and recovery*, OIT ACT/EMP 2015

HERRAM.  
5.24

INFORME: *Business and Peace in Sri Lanka – The Roles of Business Member Organizations*, Oficina Regional de la OIT para Asia (Bangkok), 2016

HERRAM.  
5.25

MANUAL: *Cómo proteger a sus empleados y a sus negocios contra la Pandemia de Gripe Humana. Manual de acción para pequeñas y medianas empresas. Proyecto contra Gripe Aviar y Gripe Humana en el lugar de Trabajo*, Oficina Subregional de la OIT para Asia del Este, 2009

## Empleos Verdes

Los empleos verdes reducen el impacto ambiental de las empresas y de los sectores económicos al mejorar la eficiencia en el uso de energía, materias primas y agua, al eliminar el uso del carbono de la economía, reducir los gases efecto invernadero; minimizar o reducir todo tipo de desecho o contaminación; proteger o restaurar los ecosistemas y la biodiversidad; apoyar la adaptación a los efectos del cambio climático. A pesar de que la degradación ambiental puede conducir a situaciones de fragilidad y conflicto, ello no significa que las cuestiones ambientales pueden ser abordadas fácilmente en intervenciones tempranas de recuperación. En función del contexto, resultará necesario demostrar sus ventajas comparativas e incrementar gradualmente intervenciones en pro de una economía verde. Por ejemplo, ciertas inversiones en infraestructuras verdes de pequeña escala o fuera de red se prestan bien en situaciones donde no existe un sistema de distribución central bien regulado u organizado (por ejemplo, energía o agua).

Para promover la creación de empleos verdes a nivel nacional, subnacional y local, el Programa de Empleos Verdes potencia las distintas formas de acción:

- investigación nacional y sectorial sobre la posible creación de empleos verdes; en los debates políticos pertinentes y en las estrategias nacionales;
- asesoramiento político, basado en los resultados de la investigación para vincular mejor las políticas ambientales y de trabajo; • proyectos piloto a nivel local y sectorial sobre la iniciativa empresarial verde, los negocios verdes, la formación profesional, la infraestructura intensiva en empleo y así sucesivamente.
- desarrollo de capacidad y orientación para que los mandantes faciliten y mejoren el diálogo social y garanticen su plena participación



### Demostración de empleos verdes en Haití

Tras la tormenta tropical que tuvo lugar en la región nororiental de Haití en 2004, la OIT, PNUD y PMA colaboraron con el Gobierno de Haití para prevenir futuros desastres. El objetivo del programa fue restablecer el entorno extremadamente frágil y débil de Gonaïves mediante la incorporación de sistemas de conservación del agua y de la tierra empleando técnicas que requieren la utilización de mano de obra. Luego de una fase inicial exitosa financiada por la OIT y el PNUD, se lanzó un segundo proyecto en junio de 2007, que centró parte de su trabajo en la conservación del medio ambiente y la mitigación del riesgo de desastres. En 2007, los principales resultados obtenidos fueron los siguientes::

- Establecimiento e impartición de formación a siete asociaciones profesionales, incluidos los proveedores para la extracción de piedras y construcción de embalses, tres cuidadores de viveros y productores agrícolas;
- Desarrollo de capacidad a seis federaciones de asociaciones locales para prestar asistencia en la contratación de trabajadores, selección de capataces y seguimiento y control del pago de los salarios;
- Desarrollo de capacidad organizativa, gestión y técnica y sensibilización ambiental de las poblaciones locales y de las autoridades locales representadas por los comités de desarrollo local;
- Participación de departamentos técnicos regionales (planificación, agricultura, ambiente, etc.) en la selección del lugar y proceso de planificación, aplicación, seguimiento y en la definición de estrategias de mantenimiento;
- Creación de empleo: 359.265 días/trabajadores, el equivalente a un promedio de 900 personas empleadas por día durante un período de 20 meses (total salarios: 681.743 de dólares de los Estados Unidos) y pagos en especie del valor de 359.265 de raciones alimentarias prestadas por el PMA (equivalente a 679.690 dólares de los Estados Unidos);
- Mejoras físicas que contribuyen a la conservación ambiental y mitigación de los desastres, tal como la construcción de una red de control de la erosión; 566 km de contornos para la protección de laderas, extracción de rocas y construcción de embalses de control; 14,643 m<sup>3</sup> de paredes de mampostería en seco; 7,5 km de remodelación del lecho del Río Quinte; actividades de reforestación; rehabilitación de cinco pequeñas presas para reducir el caudal de agua del Río Quinte.

*Fuente: Programme to prevent natural disasters by environmental protection and employment creation in the Gonaïves Region: Demonstrating Green Jobs! Presentación en power point del Proyecto CTA*



## 5.5 Respuesta a nivel de ejecución: programas, proyectos e iniciativas

Las actividades de ejecución son proyectos dirigidos directamente a la población afectada. El objetivo de estas actividades es promover la creación de trabajo decente sobre el terreno. Dichas actividades contribuyen a la estabilización del país, la consolidación de la paz y el intercambio de los «dividendo de paz».

HERRAM.  
5.26

GUÍA: *A Practical Guide for Post-Calamity Response: The Philippine Experience*, OIT, Manila 2015

### Intervenciones para la creación inmediata de puestos de trabajo

#### Empleo de emergencia

El empleo de emergencia genera puestos de trabajo inmediatos que proporcionan rápidos ingresos en efectivo, permite orientar a gente proveniente de actividades destructivas a actividades constructivas, y puede dar lugar al desarrollo de nuevas competencias y actividades económicas. Idealmente debería estar diseñado teniendo en cuenta una perspectiva a largo plazo.

El empleo emergencia se ejecuta principalmente a través de intervenciones a corto plazo que proporcionan ingresos en efectivo y trabajo decente a gente vulnerable. Dichos planes no siempre se ejecutan a través de la OIT, sino a través de socios ejecutantes que podrían incluir agencias gubernamentales, proveedores, ONG, comunidades, instituciones de formación local, servicios empresariales locales, servicios locales de empleo, pequeñas asociaciones locales, cámara de comercio e industria, asociaciones comerciales y otros. A pesar de que algunas actividades pueden ponerse en marcha en pocas semanas, el tiempo máximo de un empleo de emergencia corresponde a seis meses. El empleo de emergencia debería estar diseñado para lograr resultados a largo plazo.

El empleo de emergencia puede alcanzar resultados a largo plazo, de al menos tres maneras:

1. Puede impulsar el proceso global de recuperación si se ejecuta de manera que ayude a los beneficiarios a iniciar rápidamente sus actividades, que probablemente continuarán hasta un período máximo de seis meses. Ellas comprenden actividades que apoyan iniciativas que ya existen en las comunidades, como la mejora de las fuentes de agua, la mejora de las infraestructuras existentes pero dañadas, como carreteras, escuelas, mercados y centro de atención médica, formación en desarrollo local sostenible, mantenimiento y reparación de pequeñas máquinas; insumos en la economía local (por ejemplo, gestión de pequeñas actividades, etc).
2. Puede integrarse en un proceso de desarrollo o de recuperación delimitado por zonas, que ya ha comenzado o que está por comenzar. Como parte de este proceso de puesta en marcha, el empleo de emergencia puede ofrecer el apoyo necesario para el período inicial. Bajo este escenario, la estrategia debería incorporar actividades de empleo de emergencia en la estrategia de autosuficiencia y reintegración a largo plazo.
3. El empleos de emergencia también puede contribuir a la reducción del riesgo de desastres y mitigación de desastres cuando, por ejemplo, se pusieron en marcha obras de construcción tales como drenaje del agua, márgenes del río, canalización de los sistemas, sistemas de gestión del agua, y sistemas de erosión del suelo..

HERRAM.  
5.27

INFORME: *Programme régional de création d'emplois à travers l'aménagement des bassins versants*, Gonaïves, Haïti 2010

HERRAM.  
5.28

EVALUACIÓN: *Emergency Employment and Sustainable Livelihood Recovery for Super Typhoon Haiyan (Yolanda)*, Oficina de la OIT para Filipinas, 2015

HERRAM.  
5.28  
bis

DOCUMENTO DEI PROYECTO: *Labour-based Flood Protection – River Gash in Kassala State, East Sudan*, OIT, 2008



### Programa de impacto rápido sobre el empleo en respuesta a las inundaciones de Mozambique en 2000

Un mes de precipitaciones superiores al promedio, sumado a cuatro días de lluvias torrenciales en febrero de 2000 provocaron graves inundaciones en Mozambique. Aproximadamente 800 personas perdieron la vida y más de 800.000 personas perdieron prácticamente todo lo que poseían (vivienda, enseres domésticos, puesto de trabajo, cosechas). La inundación tuvo un impacto terrible en la agricultura, dañando el 90 por ciento de la infraestructura de riego del país y ocasionando la pérdida de 1.400 metros cuadrados de superficie cultivada, tierras de pastoreo y medios de vida de 113.000 pequeñas granjas familiares.

En respuesta al desastre, la OIT puso en práctica el proyecto de impacto rápido sobre el empleo (PIRE), cuyo Ministerio de Trabajo actuó como organismo de ejecución nacional. A través de su participación en el comité interministerial, se forjaron alianzas y se promovió un continuo intercambio de información y promoción del empleo; en los ámbitos de intervención (a nivel local, de distrito o provincial) se establecieron comités de coordinación y grupos de trabajo donde estuvieron representados todos los actores relacionados con el empleo y la reactivación económica.

El programa se realizó en tres etapas principales: fortalecimiento de la capacidad nacional a fin de responder adecuadamente a los retos en materia de empleo planteados por las crisis, incorporación de la promoción del empleo y estrategias para la reconstrucción y rehabilitación de políticas y programas, y promoción del empleo a través de la reactivación de las economías locales. Los principales beneficiarios fueron micro y pequeños emprendedores y clientes de los mecanismos de microfinanzas que habían perdido todos sus bienes y no estaban en condiciones de reiniciar sus actividades o pagar nuevamente los créditos recibidos. El programa también benefició considerablemente a los ciudadanos vulnerables y desempleados. Se otorgó un alto nivel de prioridad a las mujeres en situación de vulnerabilidad.

El programa logró crear 150.000 jornadas de trabajo con alto coeficiente de mano de obra para la reconstrucción y la rehabilitación, que en total implicó a 180 micro y pequeñas empresas de la construcción. Estas actividades revitalizaron los mercados y beneficiaron a más de 2.000 micro y pequeños o potenciales emprendedores. Se facilitó el proceso de las partes interesadas de reunir simultáneamente a los sectores público-privados y se fortalecieron las instituciones en ámbitos como el diálogo social, la reducción del riesgo de desastres, el establecimiento de prioridades y la coordinación de programas de recuperación de empleo. El empleo recobró atención gracias a los programas de reconstrucción y se lo incorporó en los programas. Tres mil beneficiarios del programa de rehabilitación se integraron plenamente en un marco de desarrollo regular.

*Fuente: OIT/CRISIS 2010*

### Alimentos por trabajo (APT)

La iniciativa de alimentos por trabajo (APT) guarda relación con el empleo temporal a corto plazo, en el cual los trabajadores reciben el 50 por ciento de su remuneración en especie. La iniciativa APT puede incorporarse como un incentivo para «autoayudar» las actividades comunitarias que benefician directamente a los trabajadores (por ejemplo, obras de irrigación llevadas a cabo por agricultores que las utilizarán sucesivamente).

En las áreas afectadas por la sequía o inundaciones, así como en situaciones de fragilidad o posteriores a conflictos, puede haber escasez o ningún acceso a los alimentos debido a las malas condiciones de seguridad, acceso o lejanía. Por ese motivo, es probable que los trabajadores preferirán recibir parte de su sueldo en especie, por ejemplo, en situaciones de escasez de alimentos, bajos salarios o

de mecanismos de mercado no operativos. Los alimentos adquieren mayor valor que el dinero en situaciones de escasez de alimentos donde el valor de los precios es impredecible. Sin embargo, el pago en especie motivará únicamente a los trabajadores por el tiempo que persistan esas circunstancias.

APT es una medida de último recurso, ya que en varios casos puede reducir drásticamente los precios y la disponibilidad de los bienes en los mercados locales. Estos proyectos deberían realizarse en estrecha asociación con el PMA y sus asociados en la ejecución.

### Desarrollo de competencias

Lograr alcanzar las personas cuyas vidas han sido devastadas por conflictos o desastres requiere una dosis considerable de entendimiento de las condiciones en que se planifica e imparte

la educación y la formación en las comunidades afectadas. La relación con los empleadores, el énfasis en la calidad y pertinencia de la formación y la inclusión de todas las personas cuyos medios de vida han sido interrumpidos constituyen elementos indispensables.

Mensajes clave:

- La formación va de la mano con actividades de subsistencia, tanto de emergencia de empleo, autoempleo y desarrollo de micro y pequeñas empresas, como de desarrollo de infraestructuras.
- Es fundamental privilegiar la formación práctica a la formación presencial. Ganar dinero mientras se aprende es un buen lema en este contexto. Las personas afectadas necesitan formar parte de la recuperación.
- Basarse en competencias y experiencias preexistentes. Realizar una rápida evaluación de las necesidades de competencias y de aquellas disponibles.
- Los actuales programas de formación pueden adaptarse y alinearse para satisfacer las necesidades de los trabajadores afectados. No es necesario partir de cero.
- Garantizar que las competencias adquiridas estén certificadas, aumentando la posibilidad de empleo de las personas y abrir más puertas al mercado laboral.

Dado que muchas de las personas afectadas por desastres o conflictos ya se encuentran en una situación vulnerable en el mercado laboral,

la creación de programas integrales que incluyan componentes no necesariamente profesionales puede resultar muy eficaz a la hora de mejorar las oportunidades de empleo. Estas pueden incluir los conocimientos básicos para la vida, aptitudes básicas para el trabajo como la consolidación de la paz, la resolución de problemas, el trabajo en equipo, la comunicación, las nociones básicas de iniciativa empresarial, la salud y seguridad en el trabajo, los derechos y responsabilidades en el trabajo; así como competencias básicas tales como la alfabetización y aritmética para aquellos que no han recibido enseñanza elemental.

Para apoyar la recuperación temprana es necesario que se realicen cursos de formación en el trabajo de breve duración sobre competencias y prosigan bajo forma de aprendizaje de calidad: una combinación de formación en el trabajo y educación escolar que garantice niveles elevados de instrucción y remuneración adecuados. Pueden abordar las necesidades de competencias laborales inmediatas de las agencias humanitarias y desarrollo en la aplicación de sus proyectos de construcción, transporte, educación, salud y seguridad.

Otros tipos de iniciativas comprenden formación informal para apoyar la transición a la economía formal o la formación a nivel comunitario en áreas remotas para incrementar la productividad rural.



### La rehabilitación de las carreteras genera puestos de trabajo en Liberia

Tras la prolongada y devastadora guerra civil en Liberia, la infraestructura nacional quedó debilitada, numerosos grupos comunitarios permanecieron vulnerables, y las estructuras de empleo estuvieron incapacitadas o se disolvieron. En respuesta a tal situación, el Gobierno de Liberia y asociados (UNMIL, OIT, Banco Mundial, PNUD y PMA) pusieron en marcha a mediados de junio de 2006, el Programa de Empleo de Emergencia en Liberia (LEEP). El marco LEEP dio lugar a la creación de más de 21.000 puestos de trabajo a corto plazo para trabajadores calificados y no calificados, lo que equivale a más de 500.000 días de trabajo. La contribución fundamental del empleo al proceso de consolidación de la paz en Liberia no debe subestimarse ya que sirve como función económica, social, política y cultural.

Los resultados preliminares obtenidos por una evaluación de impacto revelaron que la mayor parte de los trabajadores emplearon los salarios recibidos para reconstruir sus hogares y comenzar nuevas actividades para generar ingresos y medios de vida, en particular en el Condado de Lofa: «Estamos muy contentos de hacer este trabajo: ayudar a reconstruir nuestras carreteras y también ganar algo de dinero», dice uno de los trabajadores dedicado a la limpieza del margen de la carretera.

Fuente: UNMIL Focus Brief, 2007, disponible en: <https://unmil.unmissions.org/sites/default/files/unmilfocus14.pdf>

## MEJORAR EL ACCESO DE LOS POBRES A LA FORMACIÓN: LECCIONES APRENDIDAS

Reducir las barreras de acceso financieras: los gobiernos deberían financiar intervenciones dirigidas específicamente a los pobres para facilitar su acceso a la formación profesional (formal) general.

Reducir las barreras de acceso no financieras a los cursos formales, y/o prestar asistencia adicional a los pobres para que puedan superarlas, abordando, por ejemplo, su falta de formación académica formal antes de emprender la formación profesional.

Desarrollar estrategias de desarrollo de competencias para los grupos desfavorecidos: grupos rurales, categorías específicas de mujeres, hombres y mujeres jóvenes, aquellos que trabajan en la economía informal, así como hombres y mujeres con discapacidad.

Desarrollar centros especiales que atiendan las difíciles circunstancias personales (por ejemplo, horarios, lugar, o metodología de formación).

Evitar formar a la gente pobre (y en particular a las mujeres pobres) en ámbitos tradicionales del comercio de manera que no se vean aún más marginados; formarlos en cambio en actividades comerciales empleando nuevas tecnologías (como por ejemplo, reparación del teléfono móvil) y en actividades tradicionalmente realizadas por los hombres. A menudo es necesario realizar esfuerzos prolongados y sostenidos de promoción y sensibilización a nivel comunitario e institucional para poder ayudar a aumentar el apoyo público para las nuevas funciones económicas de las mujeres.

Apoyar financieramente la formación del aprendizaje informal (profundizado a continuación)

*Fuente: Palmer, 2007.*



### Ciclos breves de formación profesional impartidos por la OIT tras el terremoto en Paquistán

El terremoto de octubre de 2005 que sacudió a Paquistán redujo ciudades enteras a escombros, se cobró más de 87.000 vidas y afectó a más de 3 millones de personas. De acuerdo con una evaluación inicial de la OIT de la repercusión del terremoto, realizada conjuntamente con el Institute of Development Economics de Pakistán, la pérdida de puestos de trabajo fue muy superior en el sector informal, con un porcentaje cercano al 74 por ciento, mientras que en el sector formal tal pérdida se aproximó al 25 por ciento, la pérdida total de puestos de trabajo entre la población afectada ascendió al 62,1 por ciento, concentrándose el deterioro en el sector agrario.

En respuesta a tal situación, la OIT colaboró con el Ministerio de Trabajo y las organizaciones de trabajadores y de empleadores para poner en marcha la Iniciativa de apoyo a la generación rápida de ingresos mediante el empleo (RISE), diseñada para inyectar dinero rápidamente en las economías locales. El proyecto experimental se puso en marcha inicialmente en Blakot, a de las áreas más perjudicadas, con el fin de procurar que la población regresara a sus puestos de trabajo tan pronto como fuera posible, y de ayudar a los afectados a superar los traumas posteriores a la catástrofe. Se generaron unas 45.000 jornadas de trabajo, no sólo para ofrecer empleo a las mujeres y hombres afectados, sino también para contribuir a los esfuerzos de reconstrucción y recuperación. El programa comprendió la limpieza de campamentos, la remoción de escombros de los principales edificios y calles, la reparación de los alcantarillados, la construcción de refugios temporales para personas desplazadas y la restauración de servicios básicos.

El desarrollo de cualificaciones es otro componente importante del programa RISE, y la OIT diseñó y ofreció programas de formación de cualificaciones, de breve duración y ajustados a las necesidades, con el fin de garantizar el empleo de la población local y, en particular, evitar la llegada de trabajadores cualificados procedentes de otras áreas. Muchos de los centros de formación existentes resultaron gravemente dañados o quedaron destruidos, lo que llevó a la instalación de centros docentes improvisados en tiendas que se repartieron por las zonas afectadas. Hasta la fecha, la OIT ha establecido tres centros de formación profesional (en Balakot, Muzaffarabad y Bagh) en colaboración con el Ministerio de Trabajo, departamentos de la Administración local, una ONG internacional y el Programa Nacional de Apoyo Rural. Entre las ofertas de cursos para hombres figuran los de albañilería, carpintería, obras de instalación eléctrica, fontanería y soldadura. Se imparten asimismo cursos de formación sobre confección y costura para mujeres, y reparación de aparatos domésticos para trabajadores discapacitados.

El programa experimental RISE constituyó todo un éxito y fue objeto de un amplio reconocimiento a escala nacional e internacional. Como respuesta al elevado número de solicitudes, el programa se extendió a las zonas en crisis de Batagram, Muzaffarabad y Bagh.

*Fuente: sitio web de la OIT: Respuesta en tiempo real. El papel de la OIT en la reconstrucción de Pakistán y la vuelta al trabajo, disponible en: [http://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS\\_081455/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_081455/lang-es/index.htm)*



© OIT/IM Crozet



### Reconstruir Centros de formación profesional en el Noreste de Sri Lanka

OIT-IPEC han trabajado conjuntamente en el marco del Plan de acción para los niños afectados por la guerra, un proceso que implica a múltiples partes interesadas y que se ha establecido para abordar las necesidades de los niños del norte y este de Sri Lanka. Dicho plan se puso en práctica tras el compromiso logrado con los Tigres de Liberación de Eelan Tamil (LTTE) durante los diálogos de paz celebrados en Oslo y Berlín en 2002-2003 con miras a frenar la contratación de niños y liberar a los reclutas menores de edad de sus filas. Bajo el liderazgo de UNICEF, distintas agencias internacionales estuvieron a cargo de los distintos elementos del plan de acción, tales como la liberación y reintegración de los reclutas menores de edad, enseñanza básica y servicios sanitarios, formación profesional y acceso al micro crédito. OIT-IPEC estuvo a cargo de los componentes de la formación profesional, concentrando sus esfuerzos en la restauración del sistema de formación desarrollando la capacidad de 18 centros de formación y ONG. La capacidad de los centros de formación se fortaleció a través de:

- Desarrollo de la infraestructura y compra de equipamientos y herramientas necesarias para brindar formación de calidad en distintas profesiones y ocupaciones
- Formación a los consejeros profesionales, formadores y directores en materia de derechos de los niños y el trabajo infantil (los directores también recibieron formación sobre gestión del proyecto, desarrollo del presupuesto y presentación de informes financieros)
- Actualización de los cursos actuales (desarrollo del programa) y creación de nuevos programas para distintos oficios y ocupaciones conforme a las normas nacionales de formación profesional
- Presentación de las competencias básicas para la vida y formación sobre cómo comenzar su propio negocio
- Asistencia en la certificación del curso y acreditación del instituto formativo en el sistema nacional de formación profesional.

*Fuente: Prevention of child recruitment and reintegration of children associated with armed forces and groups: Strategic framework for addressing the economic gap OIT, 2007, disponible en: <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/viewProduct.do?productId=6965>*

**HERRAM. 5.29** **INFORME:** *Liberia Youth, Employment, Skills (YES) Project and Liberia Youth Employment Program*, 2015

**HERRAM. 5.30** **MANUAL:** *Training for Rural Economic Empowerment (TREE)*. En particular el volumen 3 sobre la identificación de las oportunidades económicas y la evaluación de las necesidades de formación, OIT/ Employment, 2009

**HERRAM. 5.31** **GUÍA:** *Assessing skills in the informal economy: A resource guide for small industry and community organizations*, BIT/Emploi, 2015

**HERRAM. 5.32** **INFORME:** *Case studies in the reintegration of children formerly associated with armed forces and groups through informal apprenticeship*, OIT, 2010

**HERRAM. 5.33** **INFORME:** *Skills Development in Sudan, The Formal and the Informal Reality*, OIT, 2013

## Evaluación y certificación de competencias en Afganistán

El proyecto de evaluación y certificación de las competencias en Afganistán fue financiado por el Banco Mundial por el valor de 7,6 millones de dólares de los Estados Unidos.

Se puso en marcha en 2013 por un período de tres años.

En respuesta a los principales desafíos enfrentados en el sector de formación técnica y profesional (EFTP) en Afganistán, el proyecto apunta a:

- a. Mejorar la calidad de las normas nacionales en materia de competencias profesionales (NOOS) y el programa para las profesiones y sectores prioritarios;
- b. Aplicar 10 normas NOOS prioritarias y sus programas asociados a través de los principales proveedores gubernamentales de EFTP;
- c. Obtener una certificación reconocida internacionalmente y gestionar el examen de los 15.000 graduados de EFTP a través de una institución reconocida internacionalmente [para estudiantes/candidatos de EFTP formales, no formales e informales (Reconocimiento del Aprendizaje Previo, RAP)]
- d. Comparar 100 NOOS existentes con las normas internacionales; y
- e. Apoyar al Vice Ministro de EFTP en la acreditación internacional de cinco instituciones EFTP seleccionadas.

El proyecto de competencias, aun siendo experimental, es de particular importancia ante una situación de conflicto, dado que busca distintos aspectos de la creación de puestos de trabajo, creación de trabajo dentro y fuera del territorio:

En primera instancia el proyecto busca reorganizar los sistemas de la EFTP nivelando las normas y programas de las competencias profesionales nacionales; crear un foro de debate para los ministerios y actores sociales e iniciar una reflexión sobre la creación de un marco nacional de calificaciones y autoridades representativas. En la segunda instancia, persigue certificar las competencias, por lo tanto, fortalecer a nivel interno el valor de las competencias para impulsar la confianza de los empleadores, pero también a nivel internacional con miras a acompañar una migración laboral decente mientras que el mercado de trabajo del país en conflicto desarrolla la capacidad de absorber la gran cantidad de jóvenes deseosos de entrar en el mercado laboral cada año.

La participación central de los actores sociales garantizada a través de OIT Co Kabul, permitió un diagnóstico más claro de las necesidades en materia de competencias, información sobre el mercado de trabajo y comprensión del papel de cada actor.

Fuente: OIT/ACTRAV, 2016



### Uso intensivo de empleo en la recolección de basura en Mogadishu, Somalia, 2007

Los ciudadanos somalíes de Mogadishu recibieron muy pocos servicios -o ningún servicio- desde que cayó la administración en 1991. Aproximadamente el 40 por ciento de las personas que viven en la ciudad son desplazados internos o han migrado de zonas semiáridas a zonas áridas en Somalia. Tras 15 años de decadencia y anarquía, la ciudad quedó sumida en un estado deplorable con estructuras dañadas, un nivel elevado de desempleo y una tasa de analfabetismo en aumento. Muchos hombres somalíes de Mogadishu se enrolan en la milicia dada la falta de alternativas de empleo. Varias mujeres somalíes se ven obligadas a realizar actividades ilícitas, como la prostitución (con todos los riesgos de ETS que conlleva) dado que la mayor parte de ellas son analfabetas y tienen muy pocas oportunidades para ayudar a sus familias.

Basándose en un programa de demostración conceptual que ha tenido mucho éxito en 6 de los 16 distritos de Mogadishu en 2003, el programa de la OIT ejecutó a través de SAACID, que se expandió para abarcar a los 16 distritos de la ciudad, así como el enclave de Bermuda, una zona de la ciudad (parte de Warber, Hawl-wadag y Hodan) donde subsisten los clanes minoritarios desposeídos. El objetivo del programa consistió en:

- limpiar la basura que se había acumulado en la ciudad, mejorando de esta manera la salud e higiene.
- limpiar la arena que se había acumulado en las carreteras a causa de los fuertes vientos y médanos de arena.
- proporcionar 1700 puestos de trabajo directos (de los cuales, un 50 por ciento a las mujeres) a las personas más pobres de la ciudad por un salario de 2 dólares de los Estados Unidos por día. Esta cifra también tenía por finalidad estimular la actividad económica a través del crédito pendiente
- empoderar las estructuras de liderazgo local promoviendo la cooperación y reconciliación
- brindar a la sociedad civil formas alternativas de identidad a los propios intereses del clan
- proporcionar a la comunidad internacional un modelo para la intervención eficaz y descentralizada de los indígenas en una sociedad asolada por la guerra, basándose en la evidencia de que las ONG locales somalíes tienen la capacidad de cumplir la programación sustancial y sostenible en una zona devastada por la guerra
- brindar modelos de roles femeninos entre las comunidades en Somalia, a través del programa de empleo de las mujeres de Somalia y la gestión efectiva del programa por parte de una ONG de mujeres somalíes.

Fuente: Extraído de: «Employment for Peace Programme in Mogadishu and Southern Somalia: Final Report», presentado por SAACID, enero de 2007

### Enfoque basado en los recursos locales

Estos proyectos son obras de infraestructura a corto y medio plazo que generan empleo e ingresos al potenciar el uso de la mano de obra no calificada. Los programas de inversiones intensivas en empleo (PIIE) resultan particularmente útiles a la hora de rehabilitar y reconstruir áreas devastadas por conflictos o desastres, donde es necesaria una rápida inyección de efectivo en la comunidad. Los PIIE contribuyen al desarrollo a largo plazo al rehabilitar la infraestructura física y social que aborda las necesidades inmediatas. Esta infraestructura puede incluir:

- sistemas de desagüe y recolección de residuos
- construcción de terrazas, plantación de árboles y sistemas de riego
- carreteras de acceso, ferrocarriles y pequeños puentes
- escuelas rurales, hospitales, centros comunitarios y clínicas sanitarias
- sistemas de agua potable y de riego
- viviendas.



HERRAM.  
5.34

INFORME: *Employment for Peace Programme in Mogadishu and Southern Somalia*, SAACID, 2007



HERRAM.  
5.35

INFORME: *Local resource-based employment generation, climate change impact mitigation and livelihood recovery interventions in Davao Oriental*, Philippines, 2015

## Contratación comunitaria

La contratación comunitaria es un término empleado para describir la implicación directa de una comunidad en sus propias obras de mejora de la infraestructura. Su objetivo es no solo respaldar a la comunidad en el acceso a mejores servicios e infraestructuras, sino también promover el desarrollo de capacidad en la comunidad y brindar experiencia en negociación con asociados gubernamentales y no gubernamentales, y en la funciones de organización y contratación.

La contratación comunitaria implica a contratos no vinculantes entre una comunidad (u organización basada en la comunidad) y una financiación externa o agencia de apoyo para poner en marcha un proyecto de desarrollo a beneficio de la comunidad (obras menores de construcción).

La contratación comunitaria alienta a los beneficiarios de la comunidad a participar y asumir la responsabilidad del proyecto. Por ejemplo, la comunidad puede decidir el tipo de mejora de la infraestructura en base a sus necesidades. Un equipo de apoyo externo técnico puede brindar asesoramiento técnico y ayudar a la comunidad a analizar sus opciones.



## Servicios públicos de empleo de emergencia

Los servicios públicos de empleo de emergencia (EPES, por sus siglas en inglés) pueden desempeñar un papel fundamental en prestar asistencia cuando una crisis tuvo un impacto importante en la economía. Sus respuestas pueden variar en función de la naturaleza y extensión de la crisis, su papel puede incluir apoyar iniciativas específicas desarrolladas para prestar apoyo a grupos destinatarios especiales o prestar mayor asistencia en materia de empleo a todos aquellos afectados por la crisis.

Los EPES ofrecen una serie de servicios centrales necesarios durante la fase de gestión de la emergencia y durante la recuperación:

- inscripción y correspondencia de los solicitantes de empleo y los puestos vacantes
- transmisión de información pertinente y asesoramiento sobre la búsqueda de trabajo y el trabajo por cuenta propia
- dirigir programas de empleo a las poblaciones afectadas, abordando problemáticas como obras públicas, formación profesional, servicios sociales y otras iniciativas e instituciones pertinentes
- respuesta a las necesidades de grupos específicos como los refugiados, mujeres, jóvenes y grupos étnicos o minoritarios (garantizando igualdad de acceso al empleo)
- realización de rápidas evaluaciones de los mercados de trabajo locales y recopilación de información sobre el mercado de trabajo..

Los EPES deberían centrarse inicialmente en realizar intervenciones a corto y medio plazo, otorgando prioridad a los grupos objetivo, gracias a la ayuda y apoyo de las organizaciones internacionales, ONG y otros actores nacionales e internacionales. Los EPES pueden comenzar a trabajar inmediatamente después de una crisis, con centros de servicios sencillos (como por ejemplo, una carpa y personal reducido). La principal tarea durante esta fase es identificar las oportunidades de empleo y de formación para las poblaciones objetivo con grandes proyectos, empleadores del sector privado y otras opciones de empleo. Las EPES pueden evolucionar con el transcurso del tiempo y ampliar la variedad de servicios ofrecidos (por ejemplo, formación de competencias), algunas de las cuales podrían incluso convertirse en permanentes.





### Servicios de empleo de emergencia y formación profesional para los refugiados palestinos en el norte del Líbano

- Tras la destrucción del campo Nahr al Bared (NBC) en mayo de 2007, 4.855 familias palestinas fueron desplazadas. Una rápida evaluación socioeconómica llevada a cabo en septiembre de 2007 mostró que el 79 por ciento de la población desplazada de NBC se declaraba sin empleo. La falta de puestos de trabajo planteó una amenaza a la estabilidad y seguridad de NBC y áreas adyacentes. Se puso en marcha un proyecto conjunto entre la OIT y OOPS para mejorar las competencias en materia de empleo local y empresas de NBC.
- La OIT y el PNUD cofinanciaron la contratación de un experto senior en materia de competencias y un experto en materia de empleo para trabajar con el director de NBC de OOPS en la aplicación del primer Centro para el servicio de empleo de emergencia en el norte del Líbano, cuya actividad estuvo intrínsecamente vinculada a la reconstrucción del campamento.
- Esta intervención estuvo dirigida a 2.000 refugiados palestinos y proporcionó apoyo a la búsqueda de empleo, cursos a breve plazo destinados a formación profesional y apoyo a las pequeñas empresas dirigidas por mujeres y refugiados con discapacidad. El Centro de servicios de empleo desempeñó un papel fundamental a la hora de entrar en contacto con empleadores locales para adecuar los puestos vacantes y los refugiados palestinos.
- Basándose en el éxito del primer Centro para el servicio de empleo en NBC, OOPS estableció tres nuevos centros más en la ciudad de Saida y Tyre, en el sur del Líbano y en Beirut. En 2013, OOPS y la OIT desarrollaron el manual para los Centros de servicios de empleo de OOPS para estandarizar los procesos y las buenas prácticas.

Fuente: "Recent ILO Post-conflict support in Lebanon, nota informativa núm. 12, OIT/CRISIS, enero de 2008"



### Apoyar el establecimiento de oficinas públicas de empleo en Sudán (2009-2012)

Tras 21 años de guerra civil en Sudán, se puso en marcha el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre la Creación de Oportunidades para el Empleo de los jóvenes (2009-2012) a fin de incorporar el empleo de los jóvenes en los marcos de desarrollo nacional y generar oportunidades de empleo para hacer realidad los beneficios de la paz.

El programa estuvo dirigido a los jóvenes repatriados desplazados por la guerra y aquellos que participaron en los programas de desarme, desmovilización y reintegración. La falta de oportunidades de medios de vida adecuados expuso estas personas a riesgos elevados, dejando en claro la necesidad de desarrollar las capacidades de los jóvenes. Bajo este contexto, los servicios de empleo resultaron claves para facilitar el acceso a la formación y fuente de empleo para la población objetivo.

En Sudán Septentrional, el Programa conjunto estuvo dirigido por la Organización de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (UNIDO). La OIT fue el principal socio ejecutor y el Ministerio Federal de Cultura, Juventud y Deporte fueron los puntos focales nacionales. El Ministerio de Trabajo desempeñó un papel de asesoramiento técnico en el desarrollo del plan de acción de empleo juvenil y apoyó directamente la creación de una red de oficinas públicas de empleo en Khartoum, en el norte de Kordofan, en el sur de Kordofa y el Nilo azul. Se organizaron amplias sesiones de formación en el lugar de trabajo sobre cómo garantizar la prestación de servicios básicos de empleo. Se emplearon las directrices de la OIT para el establecimiento de servicios públicos de empleo de emergencia como base para todo el ejercicio. Se dispuso de personal del Ministerio Federal de Trabajo para garantizar la traducción en árabe y personalizar la formación en base a las condiciones locales. Los programas de formación y la metodología empleada se encuentran disponibles en la herramienta 5.3 sobre los servicios públicos de empleo en Sudán.

Fuente: "Joint Programme: Creating opportunities for youth employment, Sudan, Final Narrative Report», OIT, 2013.

Durante el período de recuperación a medio-largo plazo surge la necesidad de desarrollar las capacidades de las poblaciones afectadas, y por ello resulta fundamental proporcionar servicios de empleo con miras a facilitar el acceso a formación específica, puestos de trabajo específicos u oportunidades de empleo que proporcionará la economía. Rehabilitar los servicios de inserción laboral también implica el fortalecimiento de los funcionarios gubernamentales locales que deberían garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los centros de servicio de empleo.



HERRAM.  
5.37

**DIRECTRICES (EN FRANCÉS, INGLÉS, BAHASA INDONESIA):** *Establishing EPES, OIT/In Focus, 2003*



HERRAM.  
5.38

**MANUAL:** *UNRWA Employment Service Centre, OIT. Oficina Regional para los Estados Árabes, 2013*



HERRAM.  
5.39

**GUÍA:** *Training on Public Employment Services in Sudan, OIT, 2011*

## Intervenciones a corto y medio plazo para el desarrollo del trabajo por cuenta propia y de las micro y pequeñas empresas

### Análisis y desarrollo de la cadena de valor

Una cadena de valor «describe la gama completa de actividades necesarias para que el producto o servicio llegue de su concepción a su realización, a través de fases de producción intermediarias y entrega a los consumidores finales y eliminación tras su uso». Las causas del bajo rendimiento en las cadenas de valor en situaciones de fragilidad y posteriores a conflictos puede explicarse a través de la debilidad de las instituciones estatales y la impartición de servicios.

Dado que los países y las empresas participan para obtener concesiones y suministros restantes, los estados frágiles son particularmente vulnerables en los contratos con términos contractuales escasos, toma de decisiones no transparentes, repercusiones negativas y corrupción. A menudo sus economías dependen de un único producto básico, y por lo tanto el análisis y desarrollo de la cadena de valor son instrumentos que pueden contribuir a romper la llamada maldición de los recursos. El análisis participativo de la cadena de valor puede ser un punto de acceso adecuado y puede propiciar intervenciones específicas de desarrollo en la cadena de valor que fomentan el acceso al mercado, una mayor integración en la cadena, reglamentos y procedimientos pertinentes simplificados y una mejora del rendimiento de los servicios de desarrollo empresarial y su entorno operativo.

**HERRAM. 5.40** GUÍA: *Desarrollo de cadenas de valor para el Trabajo Decente (DECAV)*, OIT/Enterprise, 2016

**HERRAM. 5.41** GUÍA: *Market-based livelihood interventions for refugees*, OIT/Enterprise, 2016



### Apoyar los medios de vida y las oportunidades de trabajo en el sector pesquero en Gaza

La industria de la pesca en Gaza ha sido uno de los sectores más afectados por las operaciones militares israelíes y los incesantes bloqueos impuestos desde 2007. El sector de la pesca emplea a unos de los 3.400 pescadores registrados en la franja de Gaza y se caracteriza por pescadores por cuenta propia y por empleados (temporales o permanentes) que trabajan para grandes embarcaciones. Los pescadores independientes y sus familias también fueron los que se vieron más afectados por la inseguridad alimentaria en Gaza. La mitad de estos pescadores padece inseguridad alimentaria, que a partir de 2010 empeoró la situación de otros grupos de población. La industria pesquera también incluye a cooperativas y sindicatos de pescadores que representan principalmente a los propietarios de grandes buques pesqueros.

El proyecto de la OIT «Apoyar los medios de subsistencia de los pescadores y oportunidades de trabajo en el sector de la pesca en Gaza» aplica un enfoque integrado, incluida una fase inicial del programa apoyado por Kuwait:

- (1) Análisis de la cadena de calor, inventario institucional y análisis SWOT, así como evaluación de las necesidades de formación y de infraestructura para todas las partes interesadas y actores involucrados en el sector de la pesca; afinar competencias específicas necesarias para mejorar las competencias de las partes interesadas locales;
- (2) Adaptación de los paquetes de formación de la OIT al sector de la pesca en Gaza;
- (3) Sesiones de formación para miembros de la cooperativa a fin de fortalecer la capacidades en áreas técnicas centrales, así como en la administración, inspección, resolución de conflictos y aptitudes sociales básicas adaptadas a las necesidades locales; y
- (4) Redacción de un marco regulatorio y normativo para el sector de la pesca centrado en la libertad sindical, licencias, tasas portuarias, tasas marítimas y tasas para los armadores.

Fuente: OIT. *Apoyar los medios de subsistencia de los pescadores y oportunidades de trabajo en el sector de la pesca en Gaza*, disponible en inglés en: [http://www.ilo.org/beirut/projects/WCMS\\_229144/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/beirut/projects/WCMS_229144/lang-en/index.htm)

## Microfinanzas e inclusión financiera

La microfinanciación consiste en el suministro de servicios financieros tales como ahorros, crédito, transferencia de efectivo y microseguros para gente pobre económicamente activa y con bajos ingresos. La definición de microfinanzas, que tiene sus raíces en el microcrédito, ha evolucionado en las últimas décadas cuando resultó evidente que los hogares pobres necesitaban tener acceso a toda la gama de servicios financieros para generar ingresos, preservar los bienes e incrementarlos, reducir el consumo, fortalecer la resiliencia a las crisis y gestionar los riesgos. Actualmente, el término microfinanzas se refiere en general a una amplia serie de servicios financieros personalizados para satisfacer las necesidades de las personas pobres.

El programa mundial de inclusión financiera reconoce estas necesidades de amplio alcance. Reconoce a su vez la importancia de los conocimientos financieros, así como la contribución de una serie de distintas instituciones financieras que brindan acceso a esos servicios financieros, como los operadores redes de comunicaciones móviles, fondos de garantía nacionales, oficinas de crédito, compañías de seguro, grupos de ahorro informales y empresas inversionistas.

Una inclusión financiera exitosa ayuda a la gente pobre económicamente activa mediante una gama de servicios en función de las necesidades y oportunidades disponibles. Estos servicios están generalmente destinados a apoyar los objetivos productivos y se caracterizan por centrarse en la actividad empresarial a favor de los pobres, préstamos adecuados para los clientes y protección de los ahorros voluntarios.

Para que la microfinanciación sea una herramienta adecuada en las situaciones de desastre o posterior a un conflicto, deben establecerse ciertas condiciones mínimas:

- una cierta estabilidad y seguridad política
- economía monetaria
- actividad económica para ayudar a generar demanda para la microfinanciación
- la existencia de instituciones financieras especializadas (IFM, bancos, cooperativas, etc.)

### ¿CUÁNDO NO SE DEBE INCLUIR UNA INTERVENCIÓN FINANCIERA INCLUSIVA?

Es importante recordar que es mejor no proporcionar microfinanciación que emplearla incorrectamente. Esto se aplica en particular en esquemas crediticios mal diseñados que podrían llevar a las personas a endeudarse. Si la microfinanciación está demasiado forzada o impartida de manera incoherente podría incluso aumentar la pobreza y dependencia de los pobres.

## Análisis del mercado

Una vez que se ha comprobado la existencia condiciones mínimas, es necesario realizar una evaluación del mercado de la siguiente manera:

- identificar el entorno político;
- Identificar el mercado objetivo: además de identificar la población objetivo, sería conveniente analizar detenidamente los perfiles de los hogares (cantidad de miembros, miembros productivos, generadores de ingresos), las estrategias económicas y de sobrevivencia (creación de bienes y competencias, acceso a los mercados);
- analizar la demanda de servicios financieros: una vez que el mercado objetivo ha sido identificado, podemos realizar una estimación aproximada de la demanda, partiendo de debates de los grupos focales y entrevistas con los informantes clave de la comunidad;
- analizar el suministro de servicios financieros, a fin de brindar un panorama general de todos los proveedores de servicios financieros (formales e informales) en el área objetivo; deberían incluirse y documentarse no solo a las instituciones, sino también su nivel de implicación y servicio a la población objetivo.

## La estrategia: abordar la demanda y el suministro de servicios financieros

El proceso de inclusión financiera sostenible y exitosa en situaciones de conflicto y desastre es un componente decisivo del desarrollo de los medios

## COMPRENDER LOS TRES DISTINTOS TIPOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

**Ahorros:** normalmente los ahorristas desean que sus ahorros estén seguros, con costes de transacción bajos, una planificación adecuada y, de ser posible, con beneficios reales. Los ahorros se pueden orientar en la consecución de un objetivo, y en este caso, orientado hacia un evento impredecible. Mientras que el seguro puede cubrir la sustitución de bienes, los ahorros pueden ser utilizados para el capital circulante o para compensar las pérdidas de ingresos del hogar antes de la recuperación.

**Crédito de emergencia:** se trata de un préstamo disponible inmediatamente para ayudar a los clientes a hacer frente a gastos no previstos. Puede ser utilizado indistintamente con los ahorros a pesar de que no siempre es conveniente o de fácil acceso dado que puede conducir al cliente a un excesivo endeudamiento

**Seguro:** puede proporcionar distintas series de productos que permiten la cobertura de las pérdidas incurridas cuando se materializa el riesgo. Por ejemplo, el seguro de propiedad cubre todo los daños que se pueden asegurar en caso de incendio, inundaciones, robos y otros peligros tanto de la propiedad como de las existencias de materiales necesarias para la producción. El micro seguro en caso de catástrofe puede cubrir eventos como los huracanes (destrucción causada por el viento o la lluvia) y terremotos. El micro seguro agrícola, ya sea ajustado tradicionalmente o por indexación o parámetros, permite a los agricultores hacer frente a eventos climáticos extremos que van más allá de los parámetros normales climáticos en sus regiones.

de vida. Con miras a brindar un mejor acceso a los servicios financieros, sería conveniente identificar los desafíos y enfrentar las razones de la exclusión financiera. Por lo general, se requiere trabajar con el lado de la demanda (empresarios, jóvenes, mujeres, trabajadores que desean acceder a la financiación) y con el lado de la oferta (los proveedores de servicios financieros del área), siempre que prevalezcan las condiciones mencionadas anteriormente. La intensidad de las intervenciones depende de la fase de recuperación.

### Del lado de la demanda: conocimientos financieros y formación empresarial

Es posible reducir el riesgo percibido por los proveedores de servicios financieros (PSF) gracias a los conocimientos financieros y a la formación empresarial y profesional. La intervención también persigue lograr que los demandantes de servicios financieros depositen mayor confianza en la interacción con las instituciones financieras. Los conocimientos financieros implican saber utilizar el dinero y gestionarlo de manera inteligente para poder tomar buenas decisiones financieras. Comprende la capacidad de discernir las opciones financieras, discutir sobre cuestiones financieras y monetarias sin sentirse (no obstante) incómodos, planificar el futuro y responder de manera competente a los eventos de la vida que afectan cotidianamente las decisiones financieras, incluida la preparación al desastre. Los conocimientos financieros influyen en la gestión individual del dinero y es un elemento clave para establecer

si una persona pobre es capaz de potenciar sus oportunidades para salir de la pobreza y reconstruir sus medios de vida después de un desastre o conflicto.

### Del lado de la oferta: conocer el mercado y crear productos financieros que respondan a las necesidades del mercado

Una vez realizado el análisis detallado del mercado y de la brecha, una medida a tener en cuenta es el potenciamiento de los conocimientos de la



© V. Adoqui

gestión de los proveedores de servicios financieros y su capacidad de responder a las necesidades de los clientes a través de la diversificación de los productos financieros. Se pueden utilizar tres servicios financieros diferentes para gestionar el riesgo y ayudar a recuperarse del desastre: (a) ahorros, (b) crédito y (c) seguro.

## Servicios de desarrollo empresarial

Los servicios de desarrollo empresarial (SDE) son servicios no financieros formales e informales que ofrecen formación a los empresarios, información empresarial, asistencia técnica,

vínculos comerciales, apoyo comercial, acceso a la tecnología, desarrollo de infraestructuras y otros servicios no financieros. Los SDE pueden estar destinados a pequeñas y micro empresas que deben enfrentar varias problemáticas, incluidos niveles bajo de educación, mala gestión, mercados competitivos, falta de competencias comerciales, etc.

Los SDE son fundamentales en áreas afectadas por conflictos (por ejemplo, desplazamiento, afluencia de refugiados) y en situaciones de reconstrucción posguerra, donde se produjeron daños al capital humano (por ejemplo, reducción de la fuerza laboral) y a las infraestructuras físicas (por ejemplo, carreteras destruidas y fábricas).



### Servicios financieros para las MIPYME en situación de desastre: Haití tras el terremoto

Fonkoze, una institución de microfinanzas de Haití, ha trabajado junto a la OIT para desarrollar un amplio catálogo de productos para sus clientes. En este caso, la institución financiera está cubierta por un producto de seguro basado en índices que permite responder a las necesidades de sus clientes en caso de catástrofe natural. En dichos casos, Fonkoze deposita un importe fijo al micro emprendedor para sus bienes, mientras que el crédito anterior se rembolsa por completo a través del producto de seguro, permitiendo a la institución otorgarle inmediatamente un nuevo crédito para reactivar su actividad económica y evitar un excesivo endeudamiento.

Una de las enseñanzas extraídas ha sido que el micro seguro no debe ser considerado como una solución independiente, sino como uno de los tantos productos financieros para gestionar el riesgo de desastre. Las familias y empresas de bajos ingresos también deben reconocer la importancia de complementar la transferencia de riesgo con la prevención y la preparación. El reconocimiento y la percepción del riesgo y los factores culturales desempeñan un papel importante en la gestión del desastre.

Además, los productos deben adaptarse a las necesidades y medios de vida de los hogares, tanto en las zonas rurales como urbanas. De la misma manera que los agricultores son indudablemente vulnerables a los riesgos naturales, también las personas pobres que viven en centros urbanos densamente poblados y cerca de los riesgos naturales están muy expuestas y requieren protección específica.

Fuente: *The Micro-insurance Network Newsletter*

## Formación en gestión (Inicie y Mejore su Negocio - IMESUN)

IMESUN es un programa de formación en gestión orientado a ayudar a los emprendedores a iniciar y mejorar sus micro y pequeños negocios, incluso en situaciones de conflicto y de desastre. El programa está compuesto por una serie de paquetes de formación interrelacionados y material didáctico de apoyo para distintos niveles de conocimientos en materia de negocios: desde la creación de una idea de negocio hasta la expansión y desarrollo de empresas existentes. En la actualidad, el programa se utiliza para formar a emprendedores en más de 100 países. En situaciones de conflicto y desastre, IMESUN se centra en proporcionar a los aspirantes emprendedores y afianzados una amplia variedad de competencias que probablemente les permitirán responder mejor a las crisis e identificar las actividades generadoras de ingresos para una rápida recuperación económica. IMESUN se emplea en distintos contextos de conflicto y desastre, como por ejemplo:

- formación a emprendedores en países afectados por los conflictos (Timor Leste, Côte d'Ivoire, Sudán del Sur, Burundi)
- apoyo a la inclusión de los refugiados en sus comunidades de acogida (Zambia, Ghana)
- apoyo la reintegración de los excombatientes (República Democrática del Congo).



## Recuperación de los medios de vida en la Provincia de Sichuan. (Re) iniciar los negocios a través de la emergencia. Inicie y Mejore su negocio (IMESUN)

El Proyecto IMESUN se puso en marcha en julio de 2008 tras el terremoto que golpeó a la Provincia de Sichuan, con el objetivo de contribuir a la recuperación de los medios de vida en ciudades seleccionadas de los distritos más afectados en la Provincia. La estrategia de intervención consistió en restablecer los pequeños negocios y crear nuevos para las personas que perdieron sus puestos de trabajo y encontrar nuevas oportunidades en la fase de reconstrucción.

El proyecto estuvo dirigido a tres tipos de beneficiarios: pequeños emprendedores que perdieron sus negocios; trabajadores que se convirtieron en desempleados y agricultores que perdieron sus bienes productivos. El proyecto prevé formar a 2.400 personas (30 por ciento de mujeres) en IMESUN con el objetivo de restablecer 1.700 negocios.

### Resultados del proyecto:

El proyecto de IMESUN logró formar a 2.418 personas, 51 por ciento de los cuales fueron mujeres.

El proyecto IMESUN ha demostrado un destacado progreso y eficacia en la consecución de sus objetivos y en la realización de todas las actividades planificadas. Ha proporcionado formación ITN (inicia tu negocio) y MTN (Mejora tu negocio) a 2.418 personas, permitiendo que el 88 por ciento de ellas pudiera iniciar o reiniciar sus actividades. Como resultado de la tasa de puesta en marcha de negocios elevada, la generación de empleo ha continuado a proporcionar el 5,6 por ciento del total de la necesidad de empleo total de la Provincia de Sichuan, la participación femenina en la formación para el inicio de una actividad comercial fue superior al 50 por ciento, un valor superior al previsto. Es importante destacar que los grupos empresariales han demostrado un nivel muy elevado de generación de empleo.

El proyecto superó el número de personas al que se pretendía asistir con la formación y con seguimiento de servicios de apoyo. Ocho de las diez personas que han recibido formación han abierto un negocio a han creado 5 o 7 puestos de trabajo.

Los resultados financieros de IMESUN fueron realmente elevados en comparación con el proyecto anterior IMESUN en China. Partiendo de la base de la contribución de los donantes, el costo de los puestos de trabajo creados por el proyecto IMESUN ascendió a 56 dólares de los Estados Unidos, equivalente al 4 por ciento de los ingresos anuales de los empleados semi cualificados contratados por una actividad comercial.

Mientras cumplía sus objetivos generales, el proyecto IMESUN, logró muchos resultados positivos, como la creación de actitudes positivas y sentido de esperanza a la gente, llamando la atención de los formuladores de políticas y de las autoridades reguladoras de las actividades, proveedores de crédito, y agencias de desarrollo internacional.

*Adaptado por OIT/CRISIS del documento: Evaluación final del informe sobre «Livelihood Recovery in Sichuan Province (re) starting businesses through emergency- Inicie y Mejore su negocio (IMESUN)», OIT, 2009*

### Ventajas clave de IMESUN:

- Los módulos están disponibles en más de 40 idiomas.
- Material didáctico económico y fácil de adaptar para sectores específicos (turismo, construcción verde, agricultura), así como para grupos objetivo específicos (mujeres, personas con discapacidad, personas con bajos niveles de alfabetización y gente con VIH/ Sida).

### Mejora de las condiciones de trabajo y la productividad en las pequeñas y medianas empresas (PYME)

Las pequeñas y medianas empresas, en particular las empresas del sector informal económico y agrícola, prestan un apoyo importante al desarrollo sostenible de una economía en situaciones de fragilidad, pero enfrentan muchos desafíos como lograr el aumento de la productividad y mejorar la seguridad y salud y condiciones en el lugar de trabajo. El enfoque participativo de la formación orientado a la acción (PAOT, por sus siglas en inglés) fue diseñado para alentar y apoyar a las PYME en la toma de decisiones de bajo costo y voluntarias a fin de mejorar las condiciones de trabajo e incrementar al mismo tiempo la productividad. Se aplicó ampliamente en Asia y

HERRAM.  
5.42

GUÍA: *Inicie y Mejore su Negocio*, OIT, 2015

otras partes del mundo. El método PAOT de la OIT, el programa WISE (Mejoras del trabajo en las pequeñas empresas y el programa WIND (Mejoras laborales en el desarrollo de los barrios) se integró con éxito en los Programas nacionales de SST de varios países como método práctico de extensión adecuada de protección de la SST en los sectores vulnerables. El método PAOT puede también adaptarse a situaciones de crisis, tal como sucedió durante los brotes de la gripe aviar (2007-2010), la pandemia de gripe (2009) o el virus del Ebola (2014), cuando la OIT desarrolló listas sencillas de comprobación para la acción y material didáctico para alcanzar los pequeños lugares de trabajo.

HERRAM.  
5.43

**GUÍA:** *Work Improvement in Neighbourhood Development: Practical Approaches for Improving Safety, Health and Working Conditions in Agriculture*, OIT, 2014



### Medios de vida para un campo de refugiados en el Líbano

El grupo de recuperación temprana en el marco del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas (OOPS) para el campo de refugiados de Palestina de Nahr el Bared estableció un área central para abarcar las problemáticas de los medios de vida. Utilizando los datos de referencia obtenidos a partir de una evaluación de los medios de vida posteriores al conflicto llevada a cabo por la OOPS/OIT, el área central de recuperación de los medios de vida convino centrarse en tres áreas principales de trabajo:

- 1) Apoyo a las micro y pequeñas empresas
- 2) Programas de mejora de las competencias profesionales (formación profesional)
- 3) Mecanismo de coordinación que funcione como un marco general y sistema de consulta para todos los programas de recuperación de los medios de vida

El área central de recuperación de los medios de vida, dirigida por la OIT, OOPS y dos ONG, también elaboró una propuesta para coordinar las intervenciones para apoyar a las micro y pequeñas empresas y la formación profesional. Acordaron centrar su objetivo en la reactivación de 900 empresas destruidas y en la creación de 100 nuevos negocios que estarán dirigidos por mujeres emprendedoras.

Fuente: IASC (CWGER) Actualizaciones. Diciembre de 2007. Cuestión núm. 11

## Desarrollo de la iniciativa empresarial femenina

Las actividades de desarrollo de la iniciativa empresarial femenina ayuda a las mujeres a superar las barreras y a iniciar y desarrollar sus negocios, a raíz de su marginación social y económica con respecto a los hombres. Esta marginación se ve a menudo exacerbada cuando las poblaciones están desarraigadas. Por ejemplo, en los asentamientos temporales o campos para los refugiados y poblaciones desplazadas, el acceso de las mujeres a los recursos y su control, es a menudo mucho más restringido de lo normal.

Las actividades de desarrollo de la iniciativa empresarial femenina se centran en reducir los riesgos, como por ejemplo:

- los riesgos inherentes al inicio de un negocio pueden reducirse gracias a la formación empresarial y acceso al crédito en términos razonables (véase OIT/ACNUR, Breve guía sobre la formación empresarial);
- los riesgos ocasionados por la tensión con la familia o comunidad pueden reducirse promoviendo una actitud positiva en las mujeres en relación con el espíritu empresarial a través de la sensibilización;
- los riesgos asociados con el acceso a los mercados se pueden reducir a través de valoraciones del mercado y la utilización de servicios de desarrollo empresarial para mejorar las competencias comerciales;
- los riesgos originados por haber emprendido una actividad individualmente se pueden reducir promoviendo la afiliación a pequeñas asociaciones empresariales.

El paquete de formación y material didáctico para las mujeres y hombres con bajos ingresos «Get Ahead for Woman in Enterprise» (Para que las mujeres tengan éxito en los negocios) está dirigido a aquellos hombres y mujeres que desean abrir una empresa de pequeña escala y que tienen bajos ingresos. A diferencia de otro material didáctico sobre la actividad empresarial, este paquete destaca las competencias empresariales desde una perspectiva de género, ya sea que se apliquen individualmente, en familia o por un grupo

empresarial. Los objetivos de aprendizaje para los usuarios del paquete formativo son:

- promoción del empoderamiento económico y social de las mujeres entre los grupos de bajos ingresos y un entendimiento del fundamento para proporcionar igualdad de oportunidades a los hombres y a las mujeres en el desarrollo de una empresa;
- creación de una mentalidad empresarial en las mujeres de bajos ingresos involucradas en la generación de ingresos y en los negocios;
- incremento de la capacidad de los formadores de prestar formación participativa y orientada a la acción sobre competencias relacionadas con la gestión de los negocios para las mujeres de bajos ingresos y sus familias.

HERRAM.  
5.44

**HOJA INFORMATIVA:** *Gender & Entrepreneurship Together (Get Ahead)*. Una herramienta de desarrollo de la OIT para la iniciativa empresarial de las mujeres, OIT/Enterprise, 2015

HERRAM.  
5.44  
bis

**MANUAL:** *GET AHEAD for women in enterprise*, OIT, 2004



### Estabilización y apoyo a la reintegración temprana de los repatriados en Sudán del Sur

Junto a la OIM, la OIT brindó formación básica en desarrollo e iniciativa empresarial a los repatriados desplazados por el conflicto en el Sudán del Sur. El proyecto combinó una variedad de cursos de formación profesionales, incluida la albañilería, carpintería, electricidad y mecánica (proporcionada por la OIM) con los módulos Generate Your Business Ideas (genere sus ideas empresariales) y GET Ahead (salir adelante) para ayudar a los beneficiarios a desarrollar planes de negocios completos para una variedad de actividades de subsistencia.

La formación profesional estuvo dirigida a: repatriados urbanos y miembros de las comunidades de acogida en las ciudades de Aweil Kuajok y Wau y principalmente: a) personas con alguna experiencia comercial anterior, b) personas con un lugar de trabajo establecido y c) mujeres/jóvenes en la búsqueda de oportunidades de trabajo. La iniciativa se centró firmemente en las cuestiones de género y cerca del 65 por ciento de las personas que completaron la formación en mujeres. Como parte de la formación de competencias comerciales, los participantes desarrollaron planes básicos de negocios. A través de un proceso de evaluación, se identificaron los planes más prometedores y se brindó un kit de inicio a fin de apoyar los nuevos negocios. Casi el 75 por ciento de los kits de inicio empresariales se adjudicaron a mujeres.

Durante la formación, la OIT analizó las etapas sucesivas del apoyo empresarial, como la financiación, la registración de las empresas, el desarrollo de asociaciones económicas (por ejemplo, asociaciones de productores y comerciantes, alianzas comerciales, etc.) y formación adicional para aquellas actividades con mayor potencial.

Fuente: Síntesis del Examen de la experiencia de la OIT en el empleo juvenil y de las mujeres en la Región de MENA, disponible en inglés en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_432593.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_432593.pdf)

## Intervenciones a corto y medio plazo para promover la recuperación económica individual y local

### Empresas multinacionales

Los vínculos entre las empresas multinacionales (EMN) y las empresas locales contribuyen a desarrollar competencias y a estimular el crecimiento económico. A través de sus operaciones



comerciales y los programas de responsabilidad social empresarial, las EMN contribuyen a la recuperación y estabilidad al promover el trabajo decente y productivo. La declaración sobre las EMN de la OIT proporciona orientación a este respecto a través de sus principios en el ámbito del empleo, formación, condiciones de trabajo y de vida y relaciones laborales. Persigue alentar la contribución positiva de las empresas multinacionales al progreso económico y social, así como minimizar y hacer frente a las dificultades que podrían generas sus actividades. A pesar de que la declaración sobre las EMN no aborda específicamente las empresas que operan en situaciones de fragilidad y desastre, sus disposiciones son particularmente pertinentes en este contexto, dado que los países en fase de recuperación de una crisis tienden a tener poca o ningún tipo de inspección del trabajo y los trabajadores podrían enfrentar situaciones que ponen en riesgo el respeto de sus derechos y perjudican el desarrollo de sus competencias profesionales.

HERRAM.  
5.45

**DOCUMENTO DE POLÍTICA:**

*Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, OIT, 2006*

HERRAM.  
5.46

**MÓDULO DE E-LEARNING:** *Empresas y Trabajo Decente: una introducción a la Declaración de las EMN* (<https://ecampus.itcilo.org/course/view.php?id=35>)

## La recuperación económica local

La recuperación económica local (REL) es un enfoque centrado en áreas cuyo fin es promover la autosuficiencia, poner en marcha la recuperación del empleo y las actividades económicas tras la crisis, y reintegrar a las poblaciones afectadas socioeconómicamente. LER optimiza el empleo de recursos locales disponibles, que a su vez maximizan el potencial de creación de empleo de las inversiones destinadas a la reconstrucción y socorro. Las intervenciones REL están determinadas por prioridades identificadas localmente. Es importante distinguir las prioridades y las intervenciones. Por ejemplo, la remoción del sedimento de un embalse puede ser una prioridad de la comunidad. Mientras que algunos enfoques proporcionarán recursos para hacerlo,

el enfoque de REL aporta una comprensión del entorno socioeconómico más amplio. En este caso, la prioridad real era la limpieza del embalse, pero también el establecimiento de un comité sobre la explotación del suelo y un plan de reforestación; formar a los agricultores en el sistema de riego y uso del agua; informarse y trabajar con el nuevo comité para abordar las cuestiones culturales o sistémicas relacionadas con el acceso al agua para las mujeres, otras comunidades, etc. REL comprende igualmente las obras de reconstrucción, las prestaciones sociales, la formación profesional, el desarrollo empresarial, incluido el uso de cooperativas y de las finanzas.

Las prioridades de REL se establecen en base a un proceso de toma de decisiones participativo y descentralizado. El principal objetivo de REL es crear trabajos decentes y estimular una actividad económica sostenible. En situaciones de fragilidad y posteriores a un desastre, LER puede fomentar la cohesión social a través del diálogo y la planificación inclusivos que alientan las personas a trabajar en forma conjunta hacia un objetivo común. En el contexto de los refugiados, LER puede contribuir a una coexistencia pacífica entre los refugiados y sus comunidades de acogida.

LER asegura ingresos básicos para la gente, mejora su empleabilidad, e incluye medidas para impulsar el crecimiento laboral y el desarrollo económico, aprovechando las oportunidades inmediatas generadas por los fondos para la reconstrucción.

HERRAM.  
5.47

**GUÍA:** *La recuperación económica local en situaciones de posconflicto*, OIT/CRISIS, 2010

HERRAM.  
5.48

**EVALUATION:** *Local Economic Recovery: Rebuilding Livelihoods & Employment Opportunities (Indonesia)*, ILO, 2006



## Lograr la participación de las empresas multinacionales en la creación de empleo en Côte d'Ivoire

A medida que la economía de Côte d'Ivoire se recupera lentamente tras un largo período de crisis, es fundamental construir un futuro exitoso para los jóvenes. El creciente número de empresas multinacionales (EMN) que despliegan su actividad en el país es una fuente prometedora de generación de empleo local que, sin embargo, no se aprovecha plenamente. La OIT presta asistencia técnica a Côte d'Ivoire desde 2010 sobre la base de la recomendación de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración EMN) de la OIT.

Inicialmente, la intervención de la OIT tenía por objeto desarrollar los conocimientos y crear oportunidades para la creación de oportunidades de trabajo para los hombres y mujeres jóvenes afectados por la crisis y luego se ha ido extendiendo hacia un enfoque institucional y de ayuda al país en la integración de las cuestiones del trabajo decente en el diálogo con los nuevos inversores y el desarrollo de la capacidad de los mandantes de participar junto a las EMN en el impacto de sus políticas y prácticas.

### ***Evaluar las perspectivas***

En 2010, la OIT realizó una encuesta a unas 30 EMN, identificando formas en las que a través de su actividad empresarial podrían generar más y mejores empleos para los jóvenes locales, tanto en sus propias operaciones como a lo largo de sus cadenas de suministro. El estudio, financiado por el Gobierno de Japón, se llevó a cabo en el marco de un proyecto sobre el empleo de los jóvenes en los cuatro sectores de la economía que atraían la mayor parte de la inversión extranjera directa (IED) en Costa de Marfil, a saber, la agricultura y la agroindustria, las actividades bancarias, la minería y las telecomunicaciones.

### ***Construir un diálogo público-privado***

Las conclusiones y recomendaciones del estudio se sometieron a los representantes de las EMN, que establecieron sucesivamente un grupo de trabajo integrado por múltiples partes interesadas y representantes de EMN, instituciones de formación e investigación, universidades e instituciones gubernamentales responsables del empleo de los jóvenes y bajo el liderazgo de la organización nacional de empleadores (CGE-CI), a fin de asegurar el seguimiento específico de las recomendaciones del estudio.

Sucesivamente, un diálogo de política de alto nivel proporcionó una plataforma para que los agentes clave de los sectores público y privado examinaran cómo traducir su compromiso con el empleo de los jóvenes en medidas concretas y conjuntas.

### ***De los compromisos a la acción***

Una red de directores de recursos humanos de las empresas miembros emprendieron una colaboración con la Agencia de Investigación y Promoción del Empleo (Agence d'Etude et de Promotion de l'Emploi, AGEPE) en lo que respecta a oportunidades para la realización de prácticas o pasantías en empresas orientadas a mujeres y hombres jóvenes. Posteriormente, las empresas contrataron a algunos de estos pasantes. El diálogo entre las EMN, las instituciones de formación y la agencia de servicio público de empleo condujo a la celebración de acuerdos de colaboración con una serie de EMN. Se identificaron necesidades específicas en materia de desarrollo de competencias por sector. Por ejemplo, el sector agroindustrial se comprometió a impartir formación a 1.000 personas cada año durante un período de tres años. Otras iniciativas comprendieron introducir incentivos fiscales para promover el empleo de los jóvenes y su espíritu empresarial.

La OIT llevó a cabo un segundo estudio en colaboración con el Instituto nacional de investigación (CIRES), con el fin de evaluar los vínculos existentes y potenciales entre las EMN y las PYME locales, y fortalecer la dinámica de la cadena de suministro. En 2014, los representantes del gobierno, los trabajadores y empleadores participaron en un taller para examinar las recomendaciones del estudio de la OIT y adoptaron un plan de acción que abarca seis ámbitos estratégicos: 1) la promoción de la contratación local, 2) el establecimiento de una plataforma de diálogo permanente entre las EMN y las PYME, 3) el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los recursos humanos en las PYME, 4) la evaluación de los efectos de la IED en el empleo, 5) el fomento de un entorno propicio para la transferencia de tecnología de las EMN a las PYME, y 6) el impulso del desarrollo de las PYME.

Actualmente, la OIT está prestando apoyo técnico a la Cámara de minas y lleva a cabo un estudio sobre las prácticas empresariales socialmente responsables en el sector de la minería, de conformidad con los principios de la Declaración EMN de la OIT con vistas a explorar nuevas formas y medios de fortalecer los vínculos entre las EMN y las empresas locales.

### ***Desarrollo de capacidad para la participación sostenible con el sector privado***

Côte d'Ivoire podrá beneficiarse de un proyecto financiero francés, durante el cual se impartirá amplia formación a los representantes de los mandantes tripartitos y de las empresas multinacionales para facilitar su capacidad de promover y aplicar la Declaración de las EMN de la OIT y traducir sus principios en políticas y prácticas. Se desarrollarán herramientas e instrumentos y se prestará particular atención a la integración de las consideraciones del trabajo decente (en particular la creación de puestos de trabajo y la formación) en el diálogo con los nuevos inversores.

Para más información, véase: [http://www.ilo.org/empent/units/multinational-enterprises/WCMS\\_345624/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/empent/units/multinational-enterprises/WCMS_345624/lang-es/index.htm)



### Estrategia REL de la OIT tras los terremotos en El Salvador en 2001

Dos devastadores terremotos sacudieron a El Salvador en enero de 2001, causando la muerte de más de 600 personas, 3000 personas dadas por desaparecidas y casi 80.000 personas sufrieron serios daños como la pérdida de sus viviendas, los terrenos agrícolas, los medios de vida, etc. Las pérdidas económicas se estimaron en más de mil millones de dólares de los Estados Unidos.

Miles de puestos de trabajo se vieron afectados o se perdieron por completo. El objetivo del proyecto de recuperación de la OIT consistió en generar empleo y promover el desarrollo local, potenciando el empleo de recursos locales y fomentando las sinergias en la ejecución de las obras de infraestructura públicas y actividades relacionadas. Por consiguiente, las micro y pequeñas empresas de construcción y las comunidades locales estuvieron involucradas y se contrató mano de obra local para realizar las obras. Se promovió la cultura de la colaboración y el establecimiento de redes entre las partes interesadas público-privadas de la economía local. Se identificaron las instituciones de apoyo clave como los servicios empresariales y se evaluaron sus capacidades con miras a involucrarlos en las iniciativas de desarrollo económico.

El análisis del mercado de trabajo sirvió como base para los proyectos de formación bien enfocados. Al promover el empleo de métodos basados en el uso de mano de obra, el proyecto ayudó a generar empleo e ingresos y por lo tanto, a mitigar la pobreza rural. Las capacidades de las entidades locales y nacionales se fortalecieron al promover el uso de métodos basados en el uso de mano de obra en las obras de construcción, y las pequeñas y micro empresas para que recibieran formación y pudieran estar a cargo de la ejecución de dichas obras.

Fuente: OIT/CRISIS

- Actividades de medios de vida a pequeña escala
- Proyectos de contratación comunitaria y de inversiones intensivas en empleo
- Empleabilidad y formación profesional a corto plazo
- Apoyo a la recuperación de las empresas y servicios de microfinanzas (convirtiéndose en SDE)
- Asistencia técnica para las instituciones que contribuyen a la preparación del entorno para la recuperación socioeconómica



### REL tras el tsunami en Aceh y en las provincias de Sumatra Septentrional

En diciembre 2004, el terremoto y el tsunami devastaron muchas zonas de Indonesia, en particular los 14 distritos costeros de la provincia de Aceh y del norte de Sumatra. El tsunami, provocado por un imponente terremoto, causó la muerte de 110.000 personas y la pérdida de 600.000 puestos de trabajo, en particular en el sector agrícola, pesca y servicios.

La respuesta de la OIT se centró en las siguientes áreas centrales del mandato de la OIT: (i) extensión de la prestación de servicios de empleo, (ii) formación profesional de corto plazo y orientada a la demanda, y (iii) apoyo básico a las micro empresas, facilitando en particular su acceso a las finanzas.

El programa se centró en particular en las necesidades de la gente joven y en la cuestión de género de las intervenciones. En apoyo al proceso de la OIT, el Gobierno de Finlandia concedió a la OIT 2,0 millones de euros para extender su programa de recuperación de los medios de vida en la zona de Aceh Sumatra Septentrional.

Fuente: *Local Economic Recovery: Rebuilding Livelihoods and Employment Opportunities*, ILO Indonesia Tsunami and Earthquake Response, referencia del Proyecto INS/05/M07/FI

REL abarca varias de las iniciativas mencionadas anteriormente y puede, por tanto, incluir:

- Evaluaciones locales rápidas, como el perfil económico, la información sobre el mercado de trabajo, el análisis territorial e institucional
- Servicios de asesoramiento y referencia para las cuestiones relacionadas con el empleo
- Transferencias de dinero en efectivo y en especie



**EVALUACIÓN:** Proyecto IRTAP Sri Lanka, OIT/EVAL, 2007

Un país que entra en la fase de recuperación, se caracteriza a menudo por escasas capacidades, riesgos elevados, y severas restricciones. En esta fase, la labor de la OIT pasa de la recuperación económica local (REL) al desarrollo económico local (DEL). El objetivo de DEL es reconstruir la economía local y la sociedad a través de acciones basadas en el consenso y en las entidades público-privadas, promover la capacidad empresarial local y estimular competencias innovadoras en el territorio empleando recursos locales y adoptar un enfoque integrado para una contribución directa a la justicia social.

**HERRAM. 5.50** **GUÍA:** *Desarrollo Económico Local en Situaciones de Post-Crisis*, OIT/InFocus, 2001

**HERRAM. 5.51** **INFORME:** *Desarrollo Económico Local en América Central. La experiencia de PRODERE*, OIT y UNOPS, 2016

**HERRAM. 5.52** **INFORME:** *Desarrollo Económico Local en América Central: la experiencia de PRODERE*, OIT, 1999

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

El proyecto LEED de la OIT (2010 hasta ahora) emplea un enfoque basado en la comunidad para abordar las necesidades inmediatas de trabajo decente y medios de vida sobre el terreno, con el objetivo estratégico de reducir las desigualdades norte-sur que constituyeron el centro de los treinta años de conflicto.

Se reúnen a distintos grupos sociales, en particular jefas de hogar, personas con discapacidad y jóvenes afectados por las guerras con el fin de mejorar conjuntamente su condición y situación económica. Los nuevos modelos de empresas como las iniciativas conjuntas entre las cooperativas y las grandes empresas agroalimentarias, las exportadoras de frutas, vegetales y pescado, reestructuraron las cadenas de valores, generaron trabajos decentes, incrementaron y mejoraron la fiabilidad de los ingresos, abordaron las cuestiones de empoderamiento y su privación, y transformaron por completo la vida de las comunidades afectadas por los conflictos. Ello resulta particularmente evidente para el amplio número de viudas que debe hacer frente a muchas barreras culturales para poder obtener un ingreso decente y también las ha empoderado para poder enfrentar la explotación de la que muchas de ellas han sido víctimas.

La experiencia y los resultados positivos obtenidos por el continuo compromiso de la OIT, tanto a nivel institucional como ejecutivo, han permitido empoderar igualmente a las cooperativas de pesca de Sri Lanka y formar parte del consejo nacional para el desarrollo del Plan nacional de mejora de la pesca de la industria del cangrejo azul nadador, un caso singular a nivel mundial. Para el 31 de diciembre de 2017, la inversión total de 7,2 millones de dólares de los Estados Unidos donados generosamente por el Departamento de Asuntos Extranjeros y Comercio de Australia e invertidos a través del proyecto LEED se transformarán en ingresos directos verificables para los productores (comunidades agrícolas y de pesca). El valor de las ventas de exportación y los ingresos indirectos generados serán mucho mayores.

*Fuente: Empoderamiento local a través del desarrollo económico (LEED). Asesor técnico del proyecto, Sr Joseph Connolly*

## Desarrollo de Empresas Comunitarias (DEC)

DEC es un programa de formación de bajo costo y de fácil implementación, cuya finalidad es ayudar a los propietarios de micro empresas a planificar y mejorar sus actividades empresariales. Dicho programa se lleva a cabo sin recurrir a formadores y recursos externos, y ha sido diseñado específicamente para las comunidades pobres, vulnerables y marginadas cuyas capacidades y posibilidades de obtener financiación se ven limitadas por su situación social o ubicación geográfica aislada.

El programa DEC es único gracias a su metodología de «aprendizaje sin formador» que se aplica a través del aprendizaje en grupos basado en la acción. Los participantes trabajan en pequeños grupos para resolver problemas y, gracias al intercambio de conocimientos y experiencias, los emprendedores pueden ayudarse mutuamente a comprender los conceptos empresariales formales, como los costos o la comercialización, fortaleciendo de esta manera sus competencias para la mejora de sus negocios. Mientras que varios manuales de formación ya se encuentran disponibles (creación de empresas, gestión de pequeñas empresas, protección social, conocimientos financieros, etc), se desarrollan continuamente nuevos manuales (Herramientas de CB) para complementar y ampliar las oportunidades para el desarrollo de competencias de las comunidades pobres, vulnerables y marginadas.

Para más información, consulte: <http://cb-tools.org/>



## Recuperación y desarrollo de las cooperativas

Las cooperativas son asociaciones independientes de personas que se unen voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, a través de una empresa de propiedad conjunta y administrada democráticamente. El hecho de no permitir que las cooperativas y las asociaciones de autoayuda se conviertan en organizaciones independientes y autónomas es un error común que las intervenciones de la OIT deben evitar.

Las cooperativas no son organizaciones benéficas, sino empresas centradas en los excedentes y centradas en la solidaridad entre sus miembros.

### ¿Qué ofrecen los programas de las cooperativas?

- Un enfoque centrado en la autoayuda y la ayuda mutua que incrementa la resiliencia ante las futuras crisis
- Contribución a la preparación y menor vulnerabilidad
- Prestación de servicios esenciales, empleo y medios de vida
- Resolución de desigualdades socioeconómicas
- Canal bidireccional de información y rápida transmisión a sus socios de alertas tempranas de desastres naturales
- Sienta sus bases en modalidades tradicionales locales de cooperación: sistemas de intercambio de trabajos (por ejemplo, durante las cosechas), uso compartido del sistema de riesgo/agua, crédito rotatorio y asociaciones de préstamo (cada miembro aporta periódicamente al fondo y cada miembro retira una suma total del adelanto), sociedades funerarias, etc.
- Inclusión de componentes de desarrollo de la confianza: las cooperativas son escuelas de democracia que ayudan a luchar contra la xenofobia y el odio racial, tribal y religioso, y construcción de comunidades
- Desarrollo del liderazgo y de la promoción

## ¿Cuáles son las limitaciones al desarrollo de las cooperativas en situaciones de fragilidad o desastre?

El establecimiento de cooperativas sostenibles y organizaciones de autoayuda y su naturaleza democrática puede llevar un cierto tiempo. A menos que ya esté bien establecida, raramente constituye el mecanismo más apreciado para prestar ayuda humanitaria de emergencia. Sin embargo, pueden operar en situaciones de inestabilidad, a menudo cuando otras formas de empresas privadas han cesado sus funciones por completo. Finalmente, inciden los contextos políticos y culturales: las cooperativas pueden asociarse con experiencias anteriores negativas.

## ¿Cuáles son los primeros pasos a seguir para iniciar la participación de la cooperativa?

- a. **La situación de las cooperativas/organizaciones de autoayuda existentes.** ¿Qué cooperativas /organizaciones de autoayuda ya operan en las zonas afectadas y cuál es su capacidad actual para contribuir en el programa de respuesta a la crisis?
- b. **La percepción actual de las cooperativas/organizaciones de autoayuda existentes.** ¿Existe algún caso de afiliación partidaria, participación política o control estatal de las cooperativas/organizaciones de autoayuda, y de ser así, que significaría si se propusieran como parte del programa de respuesta a la crisis?
- c. **La existencia de formas tradicionales de cooperación.** ¿Existen ya formas tradicionales de cooperación entre la población afectada y podrían ser pertinentes para el programa de respuesta a la crisis?
- d. **Identificación de las oportunidades inmediatas para desplegar las cooperativas/organizaciones de autoayuda.** ¿Existen bastantes solicitudes evidentes para las cooperativas existentes o nuevas en el programa de respuesta a la crisis y, de ser así, qué tipo de especialistas de las cooperativas/organizaciones de autoayuda probablemente serán necesarios?
- e. **Marco jurídico.** ¿Cuál es el actual estado jurídico de las cooperativas/organizaciones de autoayuda y bajo que leyes se encuentran

registradas? Y también, ¿qué restricciones, si las hubiera, plantea la legislación vigente a la participación temprana de las cooperativas/organizaciones de autoayuda en el programa de respuesta a la crisis?



### Estrategia nacional para el desarrollo cooperativo en Sudán del Sur

Sudán del Sur participó activamente en la reconstrucción intensiva, la consolidación de la paz, la reducción de la pobreza de manera preventiva tras el conflicto a través del desarrollo económico. Se prestó particular atención al desarrollo rural como medio para generar empleo, mejorar los medios de vida y alcanzar la seguridad alimentaria. El Programa conjunto Sudán del Sur y de las Naciones Unidas para la Creación de Oportunidades de empleo para los jóvenes (YEP) en Sudán del Sur respaldó el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a fin de desarrollar una estrategia nacional para el desarrollo cooperativo en Sudán del Sur. La estrategia final se puso en marcha en marzo de 2012 y creó un marco jurídico para establecer un entorno propicio para las cooperativas en la mayor parte de los estados de Sudán del Sur. Dicho marco persigue el desarrollo inclusivo a favor de los pobres, lo cual es compatible con los planes estratégicos, incluido el Plan de Desarrollo de Sudán del Sur, y ha sido formulado con la mayor participación posible de los miembros de las cooperativas.

Fuente: Evaluación final del Fondo MDG de Sudán del Sur

HERRAM.  
5.55

**INFORME:** *The Role of Cooperatives and other Self-Help Organizations in Crisis Resolution and Socio-Economic Recovery*, 2001

5.56

**HOJA INFORMATIVA:** *Respuestas de las cooperativas a las crisis de los refugiados*, OIT/Coop, 2016

HERRAM.  
5.57

**HOJA INFORMATIVA:** *Cooperativas*, OIT/Coop, 2015

## 5.6 Intervenciones dirigidas a grupos específicos

La OIT tiene por objeto garantizar que el diseño de las estrategias de recuperación sea suficientemente amplio como para abordar las necesidades de todos los grupos de la población, en particular los más vulnerables. Los programas específicos deberían estar diseñados en colaboración con los representantes de los grupos, teniendo en cuenta sus prioridades, necesidades y potencial contribución al desarrollo de las distintas actividades. Tiempo atrás se admitía generalmente que los grupos vulnerables beneficiaban automáticamente de los procesos de desarrollo y que los progresos hacia la igualdad de oportunidades se llevaban a cabo naturalmente. Sin embargo, la experiencia demuestra que si no se incorpora su enfoque específico en las cuestiones que afectan a las personas más marginadas en el ciclo de programación, su situación tenderá a empeorar en vez de mejorar.

- estudios y asesoramiento sobre ámbitos técnicos relevantes, como la formación, los mercados del trabajo, las obras públicas con un uso intensivo de mano de obra, el desarrollo de las microempresas y microfinanzas
- orientación paso a paso a través de un manual práctico sobre formación y opciones laborales para los excombatientes
- aportes a las conferencias, talleres, universidad y programas de formación sobre la reintegración económica
- fomento de los convenios internacionales como el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil de la OIT (núm. 182), que comprende el reclutamiento militar forzoso de niños (véase la Hoja Informativa sobre «Reintegración de los niños soldados»).

HERRAM.  
5.50

GUÍA: *DEL en situaciones de poscrisis: Evaluación de la vulnerabilidad y análisis SWOT* (págs.186 y págs.191-194) (en francés)

### Integración de los excombatientes

A partir de las experiencias desarrolladas en Afganistán, Angola, Camboya, Congo, República Democrática del Congo, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Mozambique, Sierra Leona, Islas Salomón, Sri Lanka y Tayikistán, la OIT posee conocimientos ampliamente reconocidos en la reintegración socioeconómica de los excombatientes. En particular, la OIT puede proporcionar apoyo mediante:

- asistencia operativa en el diseño, apoyo y coaplicación de las estrategias de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), planes de acción y programas, con particular énfasis en la reintegración
- programas y herramientas especiales para excombatientes vulnerables que requieren particular atención., tales como los combatientes con discapacidad, jóvenes, niños y mujeres combatientes



#### Propuesta de marco nacional para Sri Lanka

La guerra entre el Gobierno de Sri Lanka y LTTE finalizó el 19 de mayo de 2009 requiriendo un proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) para los excombatientes de los LTTE. La propuesta de marco nacional sobre la reintegración de los excombatientes a la vida civil en Sri Lanka fue desarrollada por el Ministerio de Gestión de Desastres y Derechos Humanos de Sri Lanka. La OIT brindó asistencia técnica y financiera en el proceso de desarrollo del marco. Incluso antes del final de la guerra, la OIT facilitó talleres de sensibilización para destacar los desafíos en materia de DDR que habría de enfrentar Sri Lanka. Sucesivamente los grupos de trabajo compuestos por funcionarios de gobierno, formuladores de políticas, miembros de las fuerzas armadas y asesores locales recibieron formación para la redacción de las secciones de la propuesta del marco nacional. Los talleres de consulta incluyeron un foro inclusivo y receptivo a las necesidades de los excombatientes de LTTE y otros grupos paramilitares. El marco fue aprobado durante un taller nacional de alto nivel a finales de julio de 2009.

Fuente: extraído de las Directrices para la reintegración socioeconómica de los excombatientes y de la Propuesta de marco nacional sobre la reintegración de los excombatientes a la vida civil en Sri Lanka (julio de 2009)

El enfoque de IPEC, orientado a prevenir el reclutamiento de los niños bajo riesgo y asegurar la reintegración de los niños que han pertenecido a las fuerzas y grupos armados, se centra particularmente en ofrecer oportunidades de trabajo sostenible a los niños que alcanzaron la edad mínima legal para trabajar.

Su finalidad es optimizar el valor añadido de la OIT en el ámbito del desarrollo de competencias y de apoyo al empleo. De esta manera, la OIT complementa las intervenciones de otras agencias involucradas en la liberación de los niños y en otros aspectos de su reintegración. La OIT ha puesto en marcha proyectos para apoyar la reintegración económica de los niños liberados de las fuerzas y grupos armados y prevenir el reclutamiento de niños en peligro como en Burundi, Colombia, Congo, República Democrática del Congo, Filipinas, Rwanda, Somalia y Sri Lanka.

**HERRAM. 5.59** **DOCUMENTO DE POLÍTICA:** *Propuesta de Marco Nacional para la Reintegración de los excombatientes a la Vida Civil en Sri Lanka*, Ministerio de Gestión de Desastres y Derechos Humanos, 2009

**HERRAM. 5.60** **GUÍA:** *Manual sobre oportunidades de formación y empleo para excombatientes*, OIT, 1997

**HERRAM. 5.61** **GUÍA:** *Reintegración socioeconómica de los excombatientes*, OIT/CRISIS, 2010

**HERRAM. 5.62** **EVALUACIÓN:** *Projet de réinsertion Socio-économique des Démobilisés au DRC*, André Damiba, 2012 (disponible en francés)

**HERRAM. 5.58** **DOCUMENTO DE POLÍTICAS:** *Plan de Propuesta del Marco Nacional para la reintegración de los excombatientes a la vida civil en Sri Lanka*, Ministerios de Gestión de Desastres y Derechos Humanos, 2009

## Ejemplos de Iniciativas de DDR de la OIT sobre el terreno

En Sri Lanka, la OIT desarrolló una estrategia para reintegrar a los excombatientes que habían abandonado el ejército desarrollando la capacidad nacional para poder abordar el principal reto de desarme, desmovilización y reintegración de 200.000 combatientes en el futuro cercano.

En Afganistán, la OIT desarrolló el componente de «Formación para la paz» que emplea formación comunitaria para el programa del múltiple organismo afgano de desmovilización y reintegración.

En la región de los Grandes Lagos de África, que abarca Rwanda, Burundi y la República Democrática del Congo, la OIT desarrolló un programa de reintegración socioeconómica para los niños soldados, empleando una estrategia regional para abordar la complejidad de los niños que cruzan las fronteras.

La OIT fue un socio activo en el Programa donantes múltiples de reintegración coordinado por el Banco Mundial y dirigido a siete países de África, finalizado a apoyar a los gobiernos en el desarrollo y aplicación de sus propios programas de reintegración.

En el Somalia Meridional y Central, la OIT-IPEC inició el proyecto de Prevention of child recruitment and reintegration of children associated with armed forces and groups (CAAFAG)[Prevención del reclutamiento y de la reintegración de los niños implicados en las fuerzas y grupos armados]. El programa incluye formación profesional basada en la demanda del mercado de trabajo y formación empresarial a 200 jóvenes en edad mínima para trabajar. La formación estuvo relacionada con las oportunidades de empleo a través de la prestación de inserción laboral para el empleo asalariado y subvenciones para aquellos que desean iniciar sus propios negocios. El éxito del proyecto culminó con la ratificación por parte del Gobierno Federal de Somalia del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

Fuente: Informe de proyecto de la OIT.



## Integración de la juventud

Cuando se trata de empleo y de trabajo decente para los jóvenes en situaciones de fragilidad, la OIT sugiere:

- Tener en cuenta las necesidades específicas de los jóvenes cuando se realizan las evaluaciones de las necesidades. Incluir consultas con los jóvenes y asociaciones de jóvenes.
- Sensibilizar y movilizar a los actores clave en el gobierno, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, las agencias internacionales y las ONG pertinentes, así como otros asociados sociales centrales, incluidas las organizaciones juveniles, y los grupos religiosos, sobre los retos en materia de empleo que afectan a los jóvenes en situaciones de crisis.
- Crear programas específicos para ayudar a los jóvenes a estar en condiciones de empleabilidad (ayuda en la búsqueda de trabajo, asesoramiento, formación en competencias centrales, programas de formación orientados hacia la demanda y creación de pequeños negocios).
- Incrementar la tasa de finalización de los programas y mejorar las perspectivas de empleo, asegurando que la formación se adapte a las capacidades, intereses y necesidades de las personas. Por ejemplo, se puede utilizar material visual y técnicas interactivas en varias zonas con un porcentaje elevado de analfabetismo, y complementarlo con clases de alfabetización clásicas.
- Vincular las actividades de búsqueda de trabajo activas y formación profesional con medidas de protección social y servicios sociales. Establecer ventanillas de servicios móviles o locales con información sobre los distintos tipos de mercado del trabajo y servicios sociales y prestaciones disponibles para los jóvenes.
- Tener en consideración las necesidades específicas y retos de los subgrupos de jóvenes más vulnerables, como las mujeres, las minorías étnicas, las personas discapacitadas y aquellos afectados por la guerra.
- Evaluar las necesidades específicas de los jóvenes afectados por los conflictos a través de psicólogos o especialistas en terapias de los traumas, y desarrollar amplios programas de formación y empleo que incluyan la educación para la paz, tratamiento de los traumas, prevención del VIH/Sida, y elementos para mejorar la autoestima, la confianza, la responsabilidad y la dignidad.
- Promover nuevas dimensiones de intervención empleando enfoques alternativos (como los deportes) para reducir el impacto de los traumas psicológicos y tensiones de los jóvenes y proporcionar modelos a seguir positivos y oportunidades.
- En situaciones posteriores a conflictos, dar prioridad a la rehabilitación de las poblaciones jóvenes afectadas por la violencia priorizando la terapia cognitiva, los cambios de comportamientos y otras formas de apoyo no cognitivo. Los jóvenes necesitan lograr manejar los traumas vividos antes de que puedan convertirse en miembros productivos de la sociedad.
- Alentar, sin reservas, formas creativas de programas de oportunidades económicas que permitan que los jóvenes se puedan expresar de manera significativa y tengan el poder de la toma de decisiones en el diseño y aplicación de los programas de empleo que les atañe. La evidencia sugiere que la gente joven hace un uso efectivo de la educación, capital y aportaciones financieras cuando se les permite organizarse autónomamente y tomar sus propias decisiones.



### Promover el empleo de los jóvenes en la República Democrática del Congo

El proyecto de empleo de los jóvenes en Karanga en la República Democrática del Congo persigue proporcionar empleo y oportunidades de generación de ingresos dentro de un marco integrado de políticas. Dicho proyecto recibió una financiación por parte del Gobierno de Bélgica del valor de 5,5 millones de dólares de los Estados Unidos para el período 2012-2015.

El programa brinda una serie de medidas coordinadas en torno a cinco ámbitos políticos:

(i) desarrollo de capacidad empresarial para las mujeres y los hombres jóvenes; (ii) acceso de los jóvenes emprendedores a las microfinanzas y otros productos y servicios financieros; (iii) refuerzo de la formación profesional y de los sistemas de educación profesional que se adaptan mejor a las necesidades del mercado del trabajo; (IV) mejora de la gestión gubernamental del mercado del trabajo; y (v) mayor impacto en la creación de puestos de trabajo y proveedores locales de las multinacionales que operan en la provincia. El proyecto se basa en la hipótesis de que la capacidad de adaptación es un vector de recursos y bienes, una base sobre qué tipo de adaptaciones y transformaciones se pueden realizar en situaciones posteriores a conflictos. Por lo tanto, este proyecto de desarrollo sostenible apoya y fortalece la capacidad de adaptación local, los contratos entre proveedores locales y socios y desarrolla redes de formadores locales y nuevas herramientas para la iniciativa empresarial juvenil. Promueve un enfoque entre múltiples partes interesadas con responsabilización nacional y provincial, al incorporar el papel importante de los actores locales, los acuerdos comunitarios, las dinámicas asociativas y el diálogo social.

Fuente: OIT YEP: Programme d'Activités pour l'Emploi des Jeunes dans la Province du Katanga. Disponible en francés en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms\\_180505.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/genericdocument/wcms_180505.pdf)



### Programa conjunto sobre el empleo de los jóvenes en Somalia

La iniciativa conjunta entre la OIT, la FAO, Naciones Unidas Habitat y el PNUD persigue capitalizar los logros en materia de seguridad, gobernanza y reconciliación expandiendo las oportunidades de empleo para los jóvenes y las mujeres somalíes.

Le programa se centra en generar oportunidades de empleo en las cadenas de valor del sésamo, los productos lácteos y el sector de la pesca, proporcionando formación profesional que responda a la demanda del mercado y restablezca la infraestructura urbana y rural para un mejor acceso a las instalaciones con fines económicos y especiales. Hasta la fecha, la OIT involucró a los jóvenes en la rehabilitación de las calles identificadas a través de las consultas comunitarias en Berbera y Baidoa, finalizaron una evaluación sobre la capacidad de los Centro de EFTP a fin de impartir formación para identificar a los socios para el componente de formación del programa .

Fuente: Resumen del proyecto de la OIT

los conflictos, incluidos Pakistán, Somalia, Sudán, Tailandia, Ucrania, Camboya países del África Meridional, América Central, y más recientemente, la ex Yugoslavia.

Cuando un amplio número de refugiados o DI se trasladan hacia una zona, es necesario prestarles asistencia y sostener la comunidad de acogida de manera separada para evitar eventuales tensiones. Podrán encontrarse repentinamente en situaciones de mayor competencia en determinados empleos y escasos recursos disponibles para el desarrollo económico. Por lo tanto, es importante prestar ayuda a estas comunidades y a las poblaciones desplazadas a fin de desarrollar la resiliencia, en particular a través de medidas que promuevan el empleo, la protección social y las oportunidades de formación. Una vez finalizada la crisis, es importante que los refugiados y los DI tenga la posibilidad de volver voluntariamente a sus hogares o a otras áreas de sus regiones o países de origen. Cuando vuelven, las medidas para salir de la crisis son particularmente importantes para evitar caer en una pobreza y desempleo generalizados. Debería prestarse particular atención a la creación de empleo, a la protección social y a su reintegración socioeconómica. Es probable



HERRAM.  
5.63

#### DOCUMENTO DE PROYECTO:

*Programa conjunto sobre empleo juvenil en Somalia, 2015*

## Integración de los refugiados, desplazados internos (DI) y repatriados

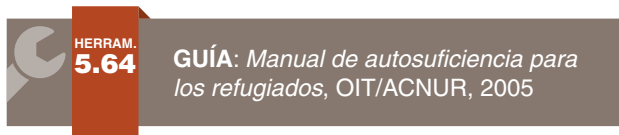
Desde inicios de la década de 1980, la OIT ha prestado asistencia a los desplazados internos y a los refugiados en distintos países afectados por

que sea necesario garantizar oportunidades de formación para ayudarles a recuperar sus competencias perdidas, en particular en el caso de desplazamiento y desempleo prolongados, o adquirir nuevas competencias cuanto el entorno posterior a la crisis presente nuevas oportunidades. La OIT vincula la ayuda a corto plazo con la inversión a largo plazo en los recursos humanos y productivos al:

- i. prestar asistencia técnica en el contexto inmediato de exilio y desplazamiento, desarrollando al mismo tiempo la planificación de programas técnicos, empresariales y organizativos y capacidades de negociación que podrán servir de ayuda a los refugiados y DI cuando tendrán que reconstruir sus vidas y comunidades;
- ii. dirigirse a las personas, pero también a las organizaciones que los representan, desarrollando su capacidad de organizarse, identificar y planificar las prioridades, y negociar con las autoridades nacionales y las agencias internacionales de cooperación al desarrollo.

La protección social puede abordar las necesidades básicas y a largo plazo de los refugiados y personas apátridas, brindar soluciones más duraderas y rentables a situaciones a menudo prolongadas, y reducir las potenciales tensiones sociales y económicas con las comunidades de acogida cuyos recursos muchas veces se encuentran diezmados tras la afluencia masiva de poblaciones. En sus países de origen, la protección social puede facilitar el retorno y la integración, actuar como un estabilizador económico, promover la cohesión social y contribuir a prevenir futuras crisis.

Para apoyar la transición oportuna de medidas transitorias de asistencia financiadas por los donantes hacia sistemas de protección social de responsabilidad nacional más sostenibles, inclusivos y accesibles a los refugiados, la OIT, en colaboración con otros socios, está identificando la manera en que las intervenciones humanitarias puedan servir a financiar las contribuciones de los refugiados a los planes de protección sanitarios, fortaleciendo al mismo tiempo estos sistemas para el beneficio de la población de los países de acogida durante y tras las crisis.



## Integración de los niños

Si bien UNICEF es la principal agencia de las Naciones Unidas en materia de protección de los niños, la OIT puede realizar contribuciones importantes y apoyar a los gobiernos a través de:

- aplicación de estrategias, políticas y programas que ofrecen acceso e impartición de servicios sociales y sanitarios para los hogares vulnerables y socialmente excluidos, niños aislados y con necesidades especiales, y de ser posible, incluir un piso de mínimo de protección social;
- apoyar la capacidad de las familias de proteger a sus niños estableciendo un sistema de protección social a través, por ejemplo, de regímenes de transferencia de efectivo; obras públicas; acceso al crédito, planes de seguro y ahorro y fortalecimiento y aplicación de los marcos de protección nacional para proteger a los niños de la explotación.

Con la adopción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), la OIT fue exhortada a intensificar los esfuerzos para poner fin a la participación de los niños en las peores formas de trabajo infantil y en los conflictos armados. El Convenio incluye entre las peores formas de trabajo infantil, el «reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados», así como el trabajo que, por su naturaleza o circunstancias en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños».

Junto a sus socios, la OIT promueve la reintegración socioeconómica de los niños soldados. Para lograrlo, resulta fundamental la formación profesional, los programas de aprendizaje, apoyo familiar, sueldos, asesoramiento psicosocial, desintoxicación, desarrollo de capacidad de las instituciones local y asociaciones de desarrollo.

En situaciones de fragilidad y desastre, la OIT puede contribuir a proteger a los niños y en situaciones posteriores a conflictos ha realizado varias recomendaciones y políticas centradas en las siguientes consideraciones:

- prevención del trabajo infantil en situaciones de fragilidad, si bien es difícil de cuantificar, es más eficiente y dichas medidas deberían incluirse e incorporadas en otros programas;
- las cuestiones de género deberían también tenerse en cuenta en la reintegración de los niños, dado que los niños o niñas pueden sufrir explotación sexual;
- la presión financiera a los hogares podría aliviarse a través de subvenciones en apoyo a los niños, subvenciones familiares, asistencia

social basada en las necesidades, y pensiones sociales para la gente pobre;

- debería evitarse el impacto negativo en los niños,
- las intervenciones deberían llevarse a cabo lo antes posible cuando los niños están en riesgo:
- las vulnerabilidades específicas de la edad deberían ser abordadas mediante un enfoque de ciclo vital;
- deberían establecerse disposiciones específicas para los niños con vulnerabilidades especiales o pertenecientes a determinados grupos;
- deberían tenerse en cuenta los mecanismos de las dinámicas en el hogar;
- deberían tenerse en cuenta las voces y opiniones de los niños y de los cuidadores<sup>26</sup>



### Prevenir la explotación de los niños tras el tsunami

Las actividades de OIT-IPEC en Indonesia y en Sri Lanka han sido diseñadas para responder a las cuestiones existentes y emergentes en materia de trabajo infantil en el marco del proceso de rehabilitación y desarrollo del país tras el tsunami. Las actividades de la OIT adoptan una estrategia dual: orientación, asesoramiento y apoyo a los formuladores de políticas para la integración de las preocupaciones sobre el trabajo infantil en la respuesta general de emergencia del país e intervenciones dirigidas a prevenir el trabajo infantil a través de una serie de servicios sociales.

La OIT-IPEC se movilizó rápidamente para iniciar un nuevo programa en Banda Aceh, Indonesia. Junto a la Oficina de empleo local, la OIT-IPEC brinda programas de formación de competencias básicas a los jóvenes de 15 a 17 años de edad que viven en campos para personas desplazadas. Un Centro para niños ofrece una gama de servicios a los niños tanto en los campamentos como en las comunidades donde viven los niños afectados por varios tsunamis.

En Sri Lanka, la intervención específica se centró en dos distritos afectados por los tsunamis: en la provincia oriental, el distrito de Trincomalee, Kinnza y en la provincia meridional, el distrito de Galle, Koggala. Dado que trabaja con estructuras comunitarias, el plan incluye brindar oportunidades de formación y educación a los niños afectados, así como el acceso a los servicios sociales y a redes de protección social para sus familias y tutores.

*Fuente: World of Work, Boletín de la OIT, núm. 43 abril de 2005*

La OIT ha aprendido varias lecciones en la reintegración de los ex niños soldados, entre ellas:

- (en la mayor parte de los casos) es mejor abordar las necesidades de los niños afectados por la guerra en general, en vez de aislar a los niños aislados;
- es importante desarrollar la capacidad de los responsables nacionales de la toma de decisiones pertinentes en la tarea de reintegrar a los jóvenes soldados, lo cual es fundamental para el impacto a largo plazo;
- la flexibilidad es un elemento clave a la hora de adaptar el enfoque a las necesidades específicas de los jóvenes que requieren reintegración; las necesidades varían en función de la cultura, edad, estado social, y sus tareas y experiencias mientras son soldados y con antes de ello.

26 UNICEF et al. (2009). Declaración conjunta sobre la promoción de la protección social que tiene en cuenta las necesidades de los niños (OIT, PNUD, UNICEF, BM, DFID, ODI, IDS), etc.

**HERRAM. 5.65** **GUÍA:** *Children formerly associated with armed forces and groups: How-to guide for economic reintegration*, OIT/IPEC, 2010

**HERRAM. 5.66** **PUBLICACIÓN:** *Young Soldiers – Why they Choose to Fight: Introduction*, Rachel Brett and Irma Specht, Lynne Rienner Publication, 2004

**HERRAM. 5.67** **MARCO ESTRATÉGICO:** *Prevención del reclutamiento y de la reintegración de los niños implicados en las fuerzas y grupos armados: Marco estratégico para abordar el problema de la brecha económica*, OIT/IPEC, 2007

## Integración de las personas con discapacidad

La asistencia técnica de la OIT en la defensa de los derechos de las personas con discapacidad para trabajar y del empleo en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre cuenta con más de 20 años de experiencia organizativa. Con miras a brindar apoyo a las personas con discapacidad y teniendo en cuenta sus derechos y el pleno potencial socioeconómico, la OIT persigue impulsar el empleo, la autosuficiencia, y la capacidad de generación de ingresos en el marco de mercados de trabajo inclusivos. La OIT adopta un enfoque de doble componente en su labor de inclusión de la discapacidad. Si bien el primer componente incluye las acciones específicas en materia de discapacidad, el segundo componente tiene por finalidad garantizar que las iniciativas generales incluyan a las personas discapacitadas.

En los últimos años, la OIT ha ayudado a los gobiernos, ONG y organizaciones de personas con discapacidad a proporcionar formación profesional a los excombatientes con discapacidad. La OIT ha aplicado dichos programas en Afganistán, Angola, Bosnia y Herzegovina, Camboya, Etiopía, Mozambique, Namibia, Palestina y Zimbabue. En general, la formación profesional ha sido proporcionada en centros ya existentes, no obstante se hayan empleado instalaciones especiales. El programa incluye el asesoramiento y la rehabilitación en

algunos proyectos, en particular en casos de personas con graves discapacidades o traumas psicológicos graves.

Durante la reconstrucción de los edificios y de las infraestructuras, la OIT y sus socios hacen presión para mejorar su acceso a las personas con discapacidad. Un entorno accesible, por ejemplo, con rampas de acceso y puertas más amplias en los edificios, así como medios de transporte e información accesibles (por ejemplo, información disponible en varios formatos), promueve de manera eficaz el acceso de las personas con discapacidad a las oportunidades del mercado de trabajo.

A partir de esta experiencia, la OIT ha logrado extraer varias lecciones, algunas de las cuales se mencionan a continuación:

- Considerar explícitamente a las personas con discapacidad como parte de un grupo objetivo y considerar las necesidades relacionadas con la discapacidad cuando se realizan evaluaciones de las necesidades y se planifican las políticas y programas. La OIT puede brindar ejemplos de mandatos u otros estudios y herramientas que se llevaron a cabo en algunos casos de países específicos.

### Preparar a los excombatientes para su reintegración en Namibia

Durante la guerra de Independencia dirigida por la Organización del Pueblo de África Occidental, (SWAPO), la OIT colaboró con el Gobierno de Zambia para apoyar a la SWAPO en la ejecución de dos proyectos sucesivos (1982-1987 y 1987-1991) para sus excombatientes discapacitados que habían luchado por la libertad y que habían sido exiliados y sin ocupación en los campos de refugiados en Zambia. Los proyectos ofrecieron una serie de servicios: educación básica, cursos de inglés, atención ortopédica y otro tipo de atención médica, la readaptación profesional, la formación profesional y la inserción laboral. De esta manera unos 240 excombatientes discapacitados de SWAPO recibieron formación en 14 oficios en 10 centros de formación de Zambia, antes de volver a Namibia tras la independencia en 1990.

Fuente: «Personas con discapacidad en la respuesta a la crisis». OIT/CRISIS. Hoja Informativa, mayo de 2003.

- Involucrar a las organizaciones de personas con discapacidad en la toma de decisiones y a todos los organismos pertinentes para garantizar que las personas con discapacidad no sean ignoradas en los procesos de reconstrucción y recuperación.
- Garantizar medidas inclusivas de preparación a las crisis. Las personas con discapacidad podrían necesitar alojamiento especial para atender sus necesidades, como por ejemplo sillas de evacuación de emergencia para las personas con dificultad para bajar las escaleras y mensajes de preparación personalizados y material en formatos alternativos. Tener cuenta igualmente planes de asistencia o asistencia con la presencia de un compañero para los procedimientos de evacuación, así como procedimientos concordados para contactar a las personas con discapacidad.
- Incorporar el apoyo a las personas con discapacidad en programas más amplios, como la formación profesional, el apoyo al desarrollo empresarial y a los servicios financieros. En el marco de los países en situaciones posteriores a conflictos o desastres, es importante dar prioridad a los planes de promoción del empleo por cuenta propia, desarrollo de las empresas e iniciativa empresarial abiertos a las personas con discapacidad, garantizando al mismo tiempo el acceso general y la vivienda en caso de ser necesario.
- Sensibilizar y proporcionar desarrollo de capacidad a las partes interesadas sobre cuestiones inherentes a la discapacidad a fin de incrementar la sensibilización sobre las personas con discapacidad y promover igualdad de oportunidades de empleo. A menudo, existe una firme necesidad de cambiar las percepciones y actitud en relación con las personas discapacitadas y de sus capacidades como ciudadanos productivos y autosuficientes. La formación de la OIT en materia de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad ha demostrado ser una herramienta eficaz al respecto.
- Incorporar la perspectiva de la protección social y garantizar el acceso a las personas con discapacidad a los programas de protección social. Es necesario tener en cuenta

que las personas con discapacidad podrían tener costos adicionales relacionados con su situación y por ello deberían estar cubiertos por los programas de protección social, que a su vez, deberían estar diseñados para alentar la inclusión del mercado laboral de las personas con discapacidad.

HERRAM.  
5.68
GUÍA: *Moving towards disability inclusion*, OIT, 2011

HERRAM.  
5.69
MANUAL: *Accessibility and Toll Adaptations for Disabled Workers in Post-conflict and Developing Countries*, David Dilli, 1997

HERRAM.  
5.70
CONJUNTO DE HERRAMIENTAS: *Disabilities among refugees and conflict-affected populations*, 2008

HERRAM.  
5.71
GUÍA: *El trabajo con personas con discapacidad durante el desplazamiento forzado*, ACNUR, 2011

## Integración de las personas ocupadas en la economía informal

La Recomendación núm. 204 (R204) se basa en el entendimiento mutuo y experiencia de los mandantes tripartitos del mundo del trabajo según el cual la transición hacia la economía formal puede facilitarse mediante una estrategia integrada<sup>27</sup>. La recomendación proporciona algunas directrices políticas claras y principios rectores para facilitar la formalización de la economía informal, reconociendo los diversos contextos, situaciones y condiciones en que opera la economía informal en el mundo. Aboga por un enfoque práctico a fin de lograr los siguientes triples objetivos interrelacionados:

1. facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía

<sup>27</sup> OIT: Consejo de Administración, 325ª reunión, Ginebra, 29 de octubre -12 de noviembre de 2015, GB325/POL/1.

informal a la economía formal, respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de vida e iniciativa empresarial;

2. promover la creación, preservación y sostenibilidad de las empresas y de empleos decentes en la economía formal, así como la coherencia de las políticas macroeconómicas, de empleo, de protección social y otras políticas sociales; y
3. prevenir la informalización de los de empleos de la economía formal.

En los países en situación de fragilidad o posteriores a conflictos o desastres, la transición hacia la formalidad es un componente importante de la estrategia del trabajo decente para mejorar las condiciones de trabajo y de vida, al fortalecer los procesos de recuperación y consolidación de la paz y cohesión social.

Por más de 40 años, la OIT ha desempeñado un papel destacado al introducir el tema en el programa político internacional a través de la investigación sobre los impulsores de la informalidad, el intercambio de buenas prácticas en materia de formalización y el fortalecimiento de las capacidades de los asociados tripartitos con miras a facilitar la transición de la economía informal a la economía formal<sup>28</sup>.

## Integración de las personas en sectores específicos

La experiencia sectorial de la OIT puede aclarar de qué manera las intervenciones centradas en sectores han permitido reconstruir los medios de vida de manera sostenible.

28 OIT: La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la economía formal (Ginebra, 2013), disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_policy/documents/publication/wcms\\_229429.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229429.pdf)



### Turismo: Medios de vida resilientes a través del desarrollo de la mano de obra del turismo: desarrollo de competencias relacionadas con los productos y servicios turísticos en Busuanga y Coron

Los desastres naturales pueden dañar las infraestructuras con graves consecuencias para el turismo a largo plazo, destruyendo a su vez las pequeñas comunidades que dependen en gran medida de este sector para sus medios de vida. Dada la importancia económica del turismo en Palawa, el proceso de la OIT de recuperación posterior al desastre en esta región comprendió apoyo a la mano de obra local a fin de brindar alternativas para desarrollar medios de vida resilientes en el sector del turismo, así como en otras industrias en la misma situación. La OIT, en asociación con la Autoridad para el desarrollo de competencias y educación técnica (TESDA) involucró a 180 trabajadores beneficiarios desplazados (146 mujeres y 34 hombres) en varios programas de formación profesional relacionados con el turismo. La alianza se forjó en torno a dos componentes: la formación profesional relacionada con la construcción (como por ejemplo, carpintería, albañilería, plomería, entre otros) para satisfacer las demandas de rehabilitación y reconstrucción; así como formación profesional relacionada a los servicios (por ejemplo, en el ámbito del turismo, la hospitalidad y el bienestar) a fin de responder a las necesidades a corto y largo plazo del mercado de trabajo local. La OIT reconoce la creciente importancia de la obtención de la evaluación y certificación de TESDA, dado que se está convirtiendo cada vez más en un requisito de contratación para las empresas y las industrias. Ahora reconocen a los trabajadores certificados como productos de la formación severa necesaria para construir una fuerza laboral calificada. Los graduados de TESDA también mejoraron las posibilidades de emprender actividades empresariales y por cuenta propia. Finalmente, gracias al empleo de la metodología Desarrollo de Empresas Comunitarias (DEC), los pasantes elaboraron planes de negocios de grupo que presentaron y sometieron a las agencias gubernamentales nacionales y a potenciales inversores. La actividad, que coincidió con la celebración del Mes nacional de la conciencia de los desastres en Busuanga, fue también una oportunidad para que estos aspirantes emprendedores pudieran promover y vender sus servicios a los residentes de la comunidad.

Fuente: Sustainable livelihood and recovery for Super Typhoon Haiyan-affected communities, disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms\\_427189.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_427189.pdf)



### **Agricultura: Recuperación de los medios de vida sostenibles para los pequeños agricultores: preparación del terreno y establecimiento de agricultura de contorno en la Ciudad de Ormoc**

Más de 1,9 millones de personas (o el 33 por ciento) afectadas por el super tifón Haiyan (Yolanda) eran trabajadores del sector agrícola. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) instauró la Tecnología para las tierras agrícolas en pendiente (SALT) en Ormoc, una ciudad en la provincia de Leyte, a fin de ayudar a los pequeños agricultores desplazados por el super tifón a restablecer sus tierras y lograr una producción sostenible. La OIT colaboró con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que prestó asistencia técnica en el método SALT y con el material de plantación. SALT, que también está relacionado con la agricultura de contorno, resulta ventajoso para los pequeños agricultores que poseen pocas herramientas y capital dado que requiere de poco espacio. El establecimiento de una explotación agrícola SALT, que implica localizar las líneas de contorno y la preparación del lecho de siembra, es una actividad que exige mucho trabajo. Todos los trabajadores de SALT recibieron un salario mínimo y protección social (seguridad social, sanitaria y seguro contra accidentes) durante el período de trabajo, permitiéndoles generar ingresos sumamente necesarios. Una vez que se establecieron los cultivos permanentes como el café, el cacao, la banana y otros frutos fructíferos tratados en la explotación agrícola SALT, se requiere menor mano de obra para la plantación, mantenimiento y recolección. Los conocimientos de los agricultores de zonas montañosas en materia de agricultura climáticamente inteligente han aumentado, incluida la contribución de SALT al control de la erosión y protección del suelo y estabilidad del paisaje. Asimismo, los agricultores aprendieron a construir una fosa de compostaje y recoger y preparar residuos orgánicos. Todas estas competencias específicas permitieron fortalecer la resiliencia de los agricultores ante catástrofes naturales. Finalmente, las explotaciones agrícolas de SALT sirven como centros de formación para las escuelas de campo para agricultores y fortalecen los conocimientos de los indígenas ayudándoles de esta manera a reducir la vulnerabilidad de las comunidades en situaciones desastres climáticos. Esto puede atribuirse a la experiencia que han adquirido las comunidades tras sequías, tifones e inundaciones prolongadas y que en el transcurso del tiempo han desarrollado la capacidad de generar sistemas de conocimientos locales para recolectar, pronosticar e interpretar la información relacionada con el tiempo y el clima. Ello permite que los agricultores posean información útil para poder tomar decisiones sobre las pautas de cultivo, el tipo de cosecha a efectuar y su planificación.

*Fuente: Sustainable livelihood and recovery for Super Typhoon Haiyan-affected communities, disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--asia/--ro-bangkok/--ilo-manila/documents/publication/wcms\\_427189.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--asia/--ro-bangkok/--ilo-manila/documents/publication/wcms_427189.pdf)*



### **Infraestructura y construcción: colaboración estratégica para infraestructuras resilientes al desastre: mejora de la resiliencia de la infraestructura social y económica y de las instalaciones en Busuanga, Palawan**

Una mayor resiliencia a las crisis de carácter social, natural y económico se sustenta en una infraestructura adecuada. Por tal motivo, la OIT se asoció con la Oficina Municipal de Gestión y Reducción del Riesgo de Desastres (MDRRM) de Busuanga a fin de mejorar las instalaciones de dos escuelas, una carretera y un atracadero de barcos. Se contrataron a 453 trabajadores-beneficiarios (306 mujeres y 147 hombres) como obreros de la construcción. La carretera municipal Salvacion-Putod constituye un importante punto de acceso al centro de la ciudad y al resto de la isla de Busuanga y está conectada con lo que se convertirá en el principal puerto marítimo de Busuanga. Bajo la guía y experiencia de la OIT en materia de tecnología para el mejoramiento de las carreteras, el gobierno municipal y la comunidad de trabajadores instalaron terraplenes, alcantarillas y paredes de escollera, permitiendo que la carretera pudiera soportar mayor presión de los camiones de diez ruedas que transportan agregados para la construcción y el puerto. Además, se construyó un atracadero de barcos mejorado en Sitio Calauit en la Isla de Calauit, donde reside un grupo compuesto principalmente por 2.000 indígenas originarios de Tagbanua, cuyo mayor sustento es la pesca y la agricultura. El atracadero de barcos precedente era pequeño y vulnerable frente a olas de grandes dimensiones, en cambio la nueva estructura funciona como una terminal de pasajeros, una estación comercial y como muro de escollera (rompeolas).



# MOVILIZACIÓN DE RECURSOS EN SITUACIONES DE FRAGILIDAD, CONFLICTO Y DESASTRES

La responsabilidad de conseguir recursos externos en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre requiere la implicación de todo el sistema de la OIT. En este capítulo se presentan de forma concisa los mecanismos internos y externos para la movilización de recursos que pueden emplearse para apoyar las actividades sobre el terreno de la OIT. Aunque en esta Guía la movilización de recursos se presenta como un capítulo independiente, forma parte de un proceso continuo y dinámico en las situaciones de fragilidad, conflicto y desastre

## ÍNDICE

<b>6.1 Visión general de la movilización de recursos</b>	<b>168</b>	Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (FFDM) del GNUM	177
<b>6.2 Mecanismos internos para la movilización de recursos</b>	<b>169</b>	Experiencia de la OIT con los FFDM	177
<b>6.3 Mecanismos externos para la movilización de recursos</b>	<b>171</b>	Diferencias entre los FFDM gestionados por el GNUM o por el Banco Mundial	180
Participación en llamamientos urgentes (FA) y en planes de respuesta humanitaria	171	Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana (FFSH)	181
Criterios de selección de los proyectos para su inclusión en FA y plan de respuesta humanitaria	174	Fondo para la Consolidación de la Paz (FCP)	181
Llamamientos de transición	174	Donantes bilaterales	184
Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF)	175	Conferencias ad hoc de donantes	184
Fondo para la Acción en Casos de Emergencia (ERF) y Fondos Humanitarios Comunes (FHC)	176	Fondo para la iniciativa «Una Onu»	184
		Cooperación frágil a frágil y cooperación triangular en situaciones de fragilidad	185

*La financiación para el desarrollo puede contribuir a reducir las vulnerabilidades sociales, ambientales y económicas y a permitir que los países prevengan o hagan frente a situaciones de crisis crónicas relacionadas con los conflictos o los desastres naturales. Reconocemos la necesidad de alcanzar la coherencia en la financiación humanitaria y para el desarrollo a fin de garantizar criterios oportunos, amplios, adecuados y eficaces en función de los costos para la gestión y mitigación de los desastres naturales y las emergencias complejas (...) Reconocemos los obstáculos más importantes para la consecución de la paz duradera y el desarrollo sostenible en los países en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos. Reconocemos el déficit de financiación para la consolidación de la paz y el papel que desempeña el Fondo para la Consolidación de la Paz. Intensificaremos nuestros esfuerzos para ayudar a los países a acceder a la financiación para la consolidación de la paz y el desarrollo en el contexto de las situaciones posteriores a los conflictos.*

**Agenda de Acción de Addis Abeba, párr. 66 y 67**

## 6.1 Visión general de la movilización de recursos

Resulta importante accionar rápidamente las respuestas sobre el terreno. Tiempo atrás, la OIT perdió varias oportunidades de recaudación de fondos dado que la organización carecía de presencia sobre el terreno, velocidad y flexibilidad. En respuesta a ello, la reforma de la OIT persigue alcanzar programas con un enfoque más específico. La disminución del número de esferas (de 19 a 10) de resultados del Programa y Presupuesto para 2016-2017 especifica el enfoque del programa de cooperación para el desarrollo (CD) de la Organización y los programas de referencia deberían afinar aún más el perfil de cooperación para el desarrollo de la OIT. Los principios operativos de la movilización de recursos, destacados en la Estrategia de desarrollo de la OIT para 2015-2017, hacen énfasis en la importancia de la preparación y la flexibilidad para que la cooperación para el desarrollo responda a las necesidades de los países en situaciones especiales o de fragilidad. De conformidad con los principios operativos destacados en el documento del Consejo de Administración sobre la estrategia de cooperación para el desarrollo, que establece que «la preparación y la flexibilidad son necesarias para lograr que la cooperación para el desarrollo pueda responder a las necesidades de los Estados frágiles o de los países que se enfrentan a situaciones especiales».

### **La movilización de recursos en emergencias repentinas y de evolución lenta y en crisis prolongadas**

En el ciclo del programa humanitario (CPH) presentado en el Capítulo 3, la movilización de recursos es el tercer elemento tras las evaluaciones conjuntas de las necesidades y la planificación de la respuesta estratégica. De hecho, la credibilidad y pertinencia de las necesidades evaluadas, la estrategia y las prioridades de respuesta y la «sensatez» percibida de los requisitos de financiación, así como la percepción de la implicación colectiva en el ciclo del programa tienen un impacto en la toma de decisiones de los donantes.

En lo que respecta a la financiación directa, los donantes humanitarios más importantes tienden a tomar sus decisiones principales dentro de las 72 horas de las emergencias repentinas. En el caso de crisis prolongadas tienden a decidir en el último trimestre del año civil, en cambio para los desembolsos, a inicios del año sucesivo.

A nivel de proyecto o de programa, los grupos desempeñan un papel importante en la facilitación de asignaciones de financiación común a socios del grupo; pueden dirigirse a donantes para obtener recursos y satisfacer su plan de respuesta del grupo. Las organizaciones también recaudan fondos individualmente y se prevé que propongan

a los donantes actividades coherentes con los objetivos estratégicos y planes y actividades de respuesta del grupo.

La experiencia sugiere que el papel de la movilización de recursos descentralizada es primordial. Durante 2012 y 2013, el 40 por ciento de los recursos de cooperación técnica financiados con cargo a fuentes extrapresupuestarias (XBTC, por sus siglas en inglés) se movilizaron localmente y es probable que esta tendencia perdure dada la continua descentralización de la toma de decisiones de los asociados financieros, las nuevas oportunidades para la financiación del desarrollo nacional y la cooperación con los bancos regionales de desarrollo, las instituciones regionales y el sistemas de las Naciones Unidas a nivel de país.

Además, la movilización de recursos locales proporciona a la OIT un potencial prometedor y sin explotar para ampliar los recursos extra presupuestarios. La OIT debe encontrar las distintas maneras de estar presente en los países y particular en las reuniones interinstitucionales del Equipo de las Naciones Unidas en el País (UNCT) si desea acceder a los fondos generados a través

de los llamamientos urgentes (Flash Appeal, FA) y los planes de respuesta humanitarios, la financiación común o los mecanismos del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (FFDM). Una estrategia dirigida a distancia y sin coordinación difícilmente funcionará. Es posible lograr la movilización de recursos locales a través de planes de movilización de recursos del PTDP. Los donantes y los asociados indican de manera creciente su intención de canalizar fondos a través del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) o de los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) o directamente a través de un gobierno receptor bajo forma de apoyo presupuestario. Por lo tanto, al participar en estos procesos de desarrollo nacional, la OIT puede establecer contactos y relaciones de trabajo con las comunidades de donantes locales.



## 6.2 Mecanismos internos para la movilización de recursos

Esta sección proporciona una síntesis de la visión general de sus mecanismos internos de financiación dado que en el Manual de Cooperación para el Desarrollo se encuentran las orientaciones existentes.

Considerando que los desastres naturales suceden a menudo en forma cíclica en los países propensos a desastres, los Programas de Trabajo Decente Por País (PTDP) pueden incluir objetivos específicos para mitigar los efectos de los riesgos de desastres en el empleo y en el trabajo decente. En el caso de la prevención de conflictos, en los países expuestos a tensiones sociales y conflictos, el PTDP también puede incluir los objetivos de paz sostenible a través del diálogo social.

La financiación proveniente del presupuesto ordinario y del presupuesto ordinario para la cooperación técnica puede ser empleada para fortalecer las capacidades de los mandantes en situaciones de fragilidad al vincularlos con los CPO asociados con los indicadores adecuados (por ejemplo 1.4 criterios de los resultados 3: «Los mandantes de Estados frágiles o de Estados propensos a desastres incluyen el trabajo decente y productivo en sus medidas de prevención de los conflictos, reducción de desastres y recuperación».

En el caso de emergencias imprevistas que pudieran suceder ante un desastre repentino o la resolución de un proceso de paz, las oficinas

en el país pueden consultar a PROGRAMA para tener en cuenta la creación de un nuevo CPO que no se previó al inicio del bienio a fin de asignar

los recursos del presupuesto ordinario para la cooperación técnica al proceso específico de recuperación de la crisis.

Reserva regional para las respuestas a la crisis y reserva especial del DG	La oficina sobre el terreno puede presentar una propuesta a la oficina regional para la reserva regional especial. La propuesta no debería abarcar más de un ciclo presupuestario. La oficina sobre el terreno puede también presentar a CABINET una petición para la reserva especial del DG.
Fondo para los ingresos de apoyo al programa	Los recursos procedentes de los ingresos de apoyo al programa pueden emplearse para financiar un coordinador de respuesta a la crisis sobre el terreno.
Presupuesto ordinario	Los recursos procedentes del presupuesto ordinario pueden emplearse para proponer especialistas (y consultores) y apoyo logístico para el apoyo urgente a las oficinas sobre el terreno.
Presupuestos de los programas para la cooperación técnica	Las actividades de respuesta a la crisis también pueden financiarse con recursos procedentes de los programas para la cooperación técnica de la OIT por país o mundiales, readaptando los objetivos del proyecto y solicitando a los donantes la aceptación de la revisión.
Recursos no utilizados	Las actividades de respuesta a la crisis también pueden financiarse con recursos no utilizados. Esto es posible, por ejemplo, utilizando el presupuesto ordinario, el presupuesto ordinario para la cooperación técnica y los recursos no utilizados para el desarrollo del personal cuando está por concluir el bienio.
Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO)	La CSPO también puede ser utilizada para la respuesta o preparación a la crisis a fin de fortalecer la capacidad de la OIT de lograr los objetivos fijados por el CPO y el PTDP en situaciones de fragilidad, conflicto o desastre.
	Los procedimientos para acceder y utilizar la CSPO son los mismos de aquellos que se emplean para los programas fuera de la crisis.



### Recuperación temprana posterior al conflicto de la OIT en Sri Lanka (propuesta sometida al Fondo de Reserva del DG)

La guerra entre el Gobierno de Sri Lanka y los Tigres de Liberación de Ealam Tamil (LTTE) finalizó en mayo de 2009 tras 26 años de malestar social. A pesar del éxito de la campaña militar, un gran número de hombres y mujeres perdieron la vida o fueron desplazados. Además, unos 9.000 excombatientes fueron trasladados a campamentos transitorios, siendo sometidos a desmovilización y desarme y en búsqueda de reintegración. En respuesta a esta situación, la OIT presentó un proyecto de financiación a través del Fondo de Reserva del DG, denominado *Emergency Livelihood Recovery Opportunities for Internally Displaced Persons and Ex-combatants in the Northern province of Sri Lanka (Oportunidades de recuperación de los medios de vida para los desplazados internos y excombatientes en la provincia de Sri Lanka)*.

El enfoque general de la OIT para el programa de recuperación se basó en dos componentes:

- Apoyo a las instituciones gubernamentales en la ejecución de servicios técnicos sólidos mediante la transferencia de capacidades técnicas y herramientas prácticas (por ejemplo, evaluaciones conjuntas rápidas, formación específica sobre el desarrollo empresarial, formación profesional, etc.)
- Implementar, junto con los ministerios competentes y los mandantes a nivel local y nacional, proyectos experimentales a medio plazo que aborden directamente las necesidades de las poblaciones más vulnerables, como por ejemplo, las personas discapacitadas, las jefas de hogar y los jóvenes, así como los proyectos destinados a fortalecer las capacidades de las instituciones locales para el trabajo decente sostenible. Los proyectos colmarán las brechas, complementarán y aportarán valor añadido a la capacidad de ejecución del organismo nacional e internacional.

Fuente: «Emergency Livelihood Recovery Opportunities for Internally Displaced Persons and Ex-combatants in the Northern province of Sri Lanka». Nota conceptual, OIT Colombo, 07/08/2009.

## 6.3 Mecanismos externos para la movilización de recursos

El cuadro a continuación ofrece una visión general de algunos mecanismos abordados en este capítulo que pueden ser útiles para la movilización

de recursos financieros en apoyo a la respuesta de la OIT en situaciones de fragilidad, conflicto o desastre.

### Mecanismos externos de movilización de recursos

ACTIVIDAD	MECANISMOS EXTERNOS
Prevenición/ Mitigación	Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR)
	XBTC APP Alianzas público-privadas)
Preparación	XBTC
	APP
	FA (llamamientos urgentes)
	Planes de respuesta estratégica
	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF)
	Llamamientos de transición
	Conferencias ad hoc de donantes
Respuesta	Financiación común
	Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (FFDM)
	Fondo para la consolidación de la paz
	Financiación bilateral de donantes
	Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (GFDRR)
	Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana (FFSH)
	Fondo para la iniciativa Una ONU
	XBTC
	APP

### Participación en llamamientos urgentes (FA) y en planes de respuesta humanitaria

Aunque no existe un mecanismo específico de planificación y financiación de las intervenciones de recuperación temprana, los donantes recomiendan integrar las estrategias y actividades de recuperación temprana en los mecanismos de llamamiento existentes como el llamamiento urgente (FA, Flash Appeal) y el plan de respuesta humanitaria. Sin embargo, en algunos casos se puede efectuar un llamamiento especial de transición.

El procedimiento de llamamientos unificados (PLU), tal como se lo utilizó hasta septiembre

de 2013, fue suspendido conforme a la Agenda Transformativa del Comité Permanente entre Organismos (IASC). Por lo tanto, de allí en adelante los llamamientos se organizan a través del ciclo del programa humanitario (CPH). Véase la Sección 3.1 del Capítulo 3.

Los FA y los planes de respuesta humanitaria son herramientas necesarias para estructurar una respuesta humanitaria coordinada (véase también Sección 3.1 del Capítulo 3).

El Coordinador Residente (CR) o el Coordinador Humanitario (CH), apoyado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), es responsable de la realización del FA dentro de los tres a cinco días de la emergencia. Las

organizaciones que han sido llamadas a dirigir y coordinar la respuesta dentro de un sector o ámbito de actividad específico (por ejemplo, jefes de grupo o de sector) tienen la función clave de colaborar con todos los asociados pertinentes para desarrollar los planes de respuesta y examinar las propuestas de proyecto para su inclusión en el llamamiento.

En función del contexto, los proyectos de medios de vida se abordan mejor en el llamamiento inicial o sucesivamente en los llamamientos revisados. Las propuestas de la OIT en el FA se clasifican generalmente en sectores como «medios de vida sostenibles», «recuperación económica y de infraestructura», «recuperación temprana» o «actividades de múltiples sectores». Véanse por ejemplo, los proyectos presentados por la OIT en los dos llamamientos urgentes incluidos en las dos herramientas mencionadas a continuación.

**HERRAM. 6.2** **FLASH APPEAL EN PAKISTÁN:**  
Ciclón e inundaciones, 2011

**HERRAM. 6.3** **GUÍA:** Planes de respuesta estratégica;  
IASC, 2015

Por lo general, los llamamientos urgentes se actualizan y examinan un mes después de su lanzamiento inicial en el plan de respuesta humanitaria, y la OIT puede presentar propuestas de proyecto de los medios de vida dentro de ese marco.

Si la OIT presenta proyectos para el plan de respuesta humanitario, debe estar preparada para aplicar y completar el proyecto en un breve período de tiempo (por ejemplo, de tres a seis meses en caso de emergencias lentas o repentinas). En dichos casos, y si el apoyo interno de la OIT llegara a causar retrasos, la oficina de la OIT sobre el terreno podrá forjar una alianza con organizaciones mejor equipadas en términos logísticos y administrativos, mientras que la OIT se concentrará en proporcionar asistencia técnica y directiva fin de asegurar un diseño de proyecto, ejecución y mantenimiento de alta calidad.

Más allá de los planes de respuesta estratégica, es importante determinar qué probabilidades existen de que surjan otras oportunidades de recaudación de fondos, como por ejemplo, a través de un Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (FFDM) o de un Fondo para la Consolidación de la Paz (FCP). Si llegara a aplicarse uno de estos mecanismos, la oficina de la OIT sobre el terreno podrá renunciar a los planes de respuesta estratégica para concentrar sus



actividades de recaudación de fondos en estos canales más prometedores.

En el recuadro a continuación se presenta un examen del desempeño de la OIT tras su participación, una década atrás, en llamamientos urgentes (FA) y en el antiguo procedimiento de llamamiento unificado (PLU).

La decisión de participar en un FA compete generalmente a la oficina de la OIT sobre el terreno que cubre al país en cuestión. Una vez que la Oficina manifiesta su interés, la sede

de la OIT puede ayudar a formular y a ultimar propuestas, así como iniciar a ejercer cabildeo con los donantes.

Dada la naturaleza a corto y medio plazo de los FA (hasta 12 meses), los FA de la OIT deberían adoptar un formato o modelo similar al de los programas de EE, al de la formación profesional de breve duración, recuperación de las EMN, planes de protección social y demás, de manera que el proyecto tenga un impacto inmediato en las poblaciones afectadas.



### Examen de la participación de la OIT en llamamientos urgentes y en el procedimiento de llamamiento unificado (2001 a 2012)

La OIT, a través de su Sede y oficinas sobre el terreno, ha podido responder a una serie de desastres mundiales naturales y emergencias relacionadas con conflictos gracias a su participación en llamamientos urgentes y en el antiguo procedimiento de llamamiento unificado (PLU). Desde 2004 a 2007, la OIT movilizó 59,247 millones de dólares de los Estados Unidos finalizados a sus intervenciones relacionadas con los conflictos. El proceso ha sido, y sigue siendo, mucho más amplio: la financiación para el marco de desarrollo propone que el 0,7<sup>29</sup> por ciento del ingreso nacional bruto (INB) de los países desarrollados sea destinado a la asistencia oficial para el desarrollo (ODA), una de las fuentes de financiación que sostiene a los ODS. Basándose en las cifras de 2014, esto se colocaría en el rango de 300.000 millones a 400.000 millones de dólares de los Estados Unidos por año (0,7 por ciento de 42-57 billones de dólares de los Estados Unidos)<sup>30</sup>.

Existen distintos motivos y es importante comprender los desafíos y oportunidades para la movilización de recursos y la diversificación de la financiación, tal como se destaca en los principios operativos de la movilización de recursos de la Estrategia de Desarrollo de la OIT para 2015-2017. Por ejemplo, la participación de la OIT en los PLU ha sido baja por lo general. Tuvieron éxito algunos casos, como el PLU en Somalia o los llamamientos urgentes en Indonesia y Sri Lanka tras el Tsunami.

El desempeño general de la OIT comprende algunos de los siguientes resultados clave:

- Una mayor participación en FA y PLU a pesar de una menor financiación mediante este canal. Solo para Somalia, la OIT solicitó 51.577.749 dólares de los Estados Unidos en varios sectores mientras que para Irán se solicitó el importe más bajo (200.000 dólares de los Estados Unidos).
- Se atendió un menor número de llamamientos FA y PLU. Solo dos países obtuvieron financiación, a saber, Somalia (4.842.040 dólares de los Estados Unidos) y Haití (589.510 dólares de los Estados Unidos), mientras que el llamamiento para el desarrollo de capacidad mundial recibió 105.000 dólares de los Estados Unidos, y por último, el llamamiento para el tsunami del Océano Indico logró obtener financiación por el valor de 4.037.886 dólares de los Estados Unidos.
- Se registró una creciente solicitud de financiación para la recuperación económica y de la infraestructura por un valor de 42.454.369 dólares de los Estados Unidos seguido por 36.871.3409 dólares de los Estados Unidos solo para recuperación económica y por último, 500.000 dólares de los Estados Unidos para infraestructura básica.

Fuente: «A review of ILO Participation in Flash Appeals and Consolidated Appeal process (from 2001-2012)». Examen, Tapiwa Uchizi Nyasulu, OIT/CRISIS Ginebra, 2012.

29 Resultado de la tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015. Sección C 51.

30 Estimación del INB del Banco Mundial: El valor inferior corresponde al total del INB de los países desarrollados según la definición de la OCDE (a exclusión de países como Arabia Saudita, Qatar, etc.). El valor superior corresponde a los «países con ingresos altos» según la definición del Banco Mundial (incluyendo a países como Arabia Saudita, Qatar, etc.).

## Criterios de selección de los proyectos para su inclusión en FA y plan de respuesta humanitaria

El coordinador humanitario cumple una función directiva en el proceso de selección y clasificación de los proyectos y, junto al Equipo Humanitario en el País (HCT), establece el rumbo y prioridades de la respuesta. Las organizaciones y los grupos o sectores contribuyen al desarrollo de la planificación de la respuesta estratégica. Resulta fundamental que las directrices de planificación de la respuesta estratégica pongan de manifiesto la necesidad de vincular las estrategias humanitarias con los planes de recuperación y desarrollo.

## Llamamientos de transición

Garantizar una corriente de financiación sostenida durante la transición del socorro al desarrollo sigue siendo en gran parte un desafío irresuelto y constituye una de las principales características de la «brecha» de la transición. Por lo tanto, en ausencia de marcos de financiación concertados para la recuperación, los UNCT han utilizado llamamientos de financiación transitoria para las actividades de recuperación (temprana). Dichos llamamientos han logrado resultados dispares, debido en parte a la falta de sensibilización y a la falta de herramientas específicas o fondos con los cuales hacer frente a estas solicitudes.

La principal diferencia entre un llamamiento de transición y un llamamiento estrictamente humanitario reside en la naturaleza de los resultados y actividades de los programas para los cuales se

solicita financiación. El llamamiento de transición se caracteriza por un enfoque explícito estratégico apartado del socorro humanitario, pero orientado hacia la recuperación y la reconstrucción. Un proceso de llamamiento de transición puede incluir consultas entre las contrapartes nacionales, GNUMD y el Banco Mundial; y culminar con una estrategia de transición a nivel de país que puede ayudar a situar la respuesta de las Naciones Unidas en los procesos nacionales e internacionales más amplios para la recuperación tras la crisis. Como parte de esta estrategia, la matriz de resultados de transición (TRM, por sus siglas en inglés) puede servir como herramienta de movilización de recursos.

Sobre la base de las lecciones aprendidas, GNUMD también ha desarrollado orientación específica sobre cómo incorporar las actividades de recuperación en los llamamientos, además y más allá de su enfoque tradicional humanitario. Para más información sobre las lecciones aprendidas, consulte las herramientas presentadas a continuación:

**HERRAM. 6.5** **POLÍTICA DE LAS NACIONES UNIDAS:** Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia, 2013

**HERRAM. 6.6** **CONJUNTO DE HERRAMIENTAS:** Transition toolkit, UNDG, 2016

**HERRAM. 6.4** **NOTA DE ORIENTACIÓN:** UN Guidance Note for Effective Use and Development of National Capacity in Post-Conflict Context, 2013





### El llamamiento de transición de Nepal, 2009

El llamamiento humanitario de transición de Nepal de 2009 se centró en primer lugar en el apoyo urgente necesario en el curso de 12 meses a fin de salvar vidas humanas y proteger a las personas vulnerables. El caso comprendió personas en situación de inseguridad alimentaria crónica, refugiados en el territorio nepalí y la herencia de la temporada de inundaciones de 2008. En segundo lugar, el llamamiento de 2009 solicitó apoyo para la adopción de medidas específicas por parte de los actores humanitarios con miras a reducir la dimensión de los casos de 2009 mediante acciones de preparación en relación con los desastres naturales y las medidas de protección respecto a los casos actuales o potenciales relacionados con el conflicto. En tercer lugar, dada la necesidad de comenzar a disminuir la dimensión de la participación humanitaria internacional en Nepal, el llamamiento de 2009 introdujo una «estrategia de salida» para los actores humanitarios, persiguiendo la «transición» no solo de la guerra a la paz, sino de actores internacionales a locales.

Para 2009, las Naciones Unidas y sus asociados hicieron un llamado por el valor de 115 millones de dólares de los Estados Unidos para satisfacer las necesidades urgentes en Nepal. El llamamiento humanitario de transición comprendió 69 proyectos presentados por 18 ONG internacionales, siete ONG nacionales y 10 agencias de las Naciones Unidas y organizaciones afiliadas.

Fuente: Llamamiento humanitario de transición de Nepal, 2009, disponible en: <https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emergencyDetails&appealID=837>

## Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF)

El CERF actualizado es un fondo fiduciario independiente que proporciona capital inicial para poner en marcha operaciones fundamentales y programas para salvar vidas que aún no han sido financiados por otras fuentes. Aunque el CERF ha sido empleado fundamentalmente para financiar necesidades humanitarias indispensables (salvar vidas), ocasionalmente también se ha financiado actividades de recuperación temprana.

Los objetivos del CERF son:

- Promover una acción y respuesta tempranas para reducir la pérdida de vidas
- Mejorar las respuestas a las necesidades urgentes
- Fortalecer los elementos centrales de respuesta humanitaria en las crisis subfinanciadas

Mientras que el coordinador residente/coordinador humanitario (CR/CH) decide si recurrirá a CERF o no, ella o él deberán consultar el equipo del IASC en el país para identificar y dar prioridad a la necesidad de salvar vidas que deberá financiarse. Las propuestas de las organizaciones que presentarán al CERF deberán primero examinarse a nivel de país por el CR/CH del equipo del IASC en el país. Luego, el CR/CH presentará un paquete de propuestas examinadas basadas en las necesidades prioritarias evaluadas. Sucesivamente, el Coordinador de Socorro de Emergencia (CSE) aprobará las aplicaciones basadas en ulteriores revisiones y aportaciones por parte de la División de Coordinación y Respuesta de OCAH y el CSE desembolsará los fondos directamente a las agencias cuyos proyectos han sido aprobados para la financiación.

La OIT tiene derecho a solicitar las subvenciones del CERF o préstamos basados en necesidades comprobables. Aunque es poco probable que los proyectos de la OIT sean financiados a través del CERF, en las directrices existe margen para el empleo de emergencia: que la OIT acceda o no a este fondo en el futuro dependerá del contexto del país y si el personal de la OIT sobre el terreno podrá o no ejercer cabildeo e influir eficazmente.

Para la información relacionada con el CERF, directrices técnicas, modelos de aplicación, informes anuales y actualizaciones, por favor visite el sitio: <http://www.unocha.org/cerf/>



## El tifón Pablo: la OIT recibe apoyo por parte del CERF

El tifón Pablo (su nombre internacional es Bopha) es el segundo tifón fuerte que se abatió sobre Mindanao en los últimos años. El tifón atravesó las provincias orientales de Mindanao durante las primeras horas del martes 4 de diciembre de 2012 y causó la muerte y destrucción de áreas que nunca antes habían sufrido calamidades de tal magnitud. Por primera vez, la OIT recibió el apoyo del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF) a fin de respaldar la respuesta humanitaria y la recuperación de los medios de vida y prestar asistencia a las comunidades afectadas por el tifón Pablo en la recuperación mediante la creación de empleo de emergencia en las comunidades costeras de cuatro municipalidades de Davao oriental.

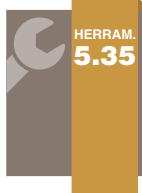
### Resultados obtenidos:

- Creación de 54.108 días de trabajo debido al número adicional de trabajadores cubiertos. Gracias al equipamiento completo proporcionado por la provincia, el proyecto maximizó los recursos para cubrir más áreas.
- Se inyectaron 432.632,47 dólares de los Estados Unidos (383.250 procedentes de la subvención del CERF) en la economía local gracias a los recursos de cooperación técnica con cargo al presupuesto ordinario, CTPO (fuente interna de la OIT). El empleo de un enfoque basado en los recursos (trabajo intensivo en mano de obra) y la promoción de la OIT en materia de trabajo decente y empleo productivo permitieron optimizar los fondos gracias a la adquisición local de herramientas y equipos de protección y el pago de los salarios. De esta manera, la OIT logró emplear a un mayor número de personas de lo previsto debido a la utilización de fuentes internas de financiación y a los ahorros del gobierno provincial y del Organismo Filipino del Coco en los equipos de limpieza de escombros. Los ahorros obtenidos por el alquiler de los equipos fueron reasignados en salarios para cubrir un mayor número posible de trabajadores.

### Recomendaciones

- Desarrollar una lista de potenciales socios contractuales y también tener en cuenta otras alternativas
- Una mayor visibilidad de la OIT podría lograr evitar problemas de fiabilidad a nivel local.
- Desarrollar una lista de personal de emergencia sobre el equipo de respuesta ante emergencias.
- Trabajar con SES y Philhealth a fin de promover una mayor flexibilidad en los requisitos de asistencia en caso de emergencia
- Promover la prestación de servicios psicosociales para los beneficiarios del programa dinero por trabajo.

*Fuente: Local resource-based employment generation, climate change impact mitigation and livelihood recovery interventions in Davao Oriental, OIT Filipinas, 2015*



HERRAM.  
5.35

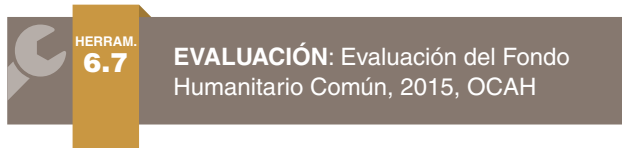
**INFORME:** Local resource-based employment generation, climate change impact mitigation and livelihood recovery intervention in Davao Oriental, OIT Filipinas, 2015

## Fondo para la Acción en Casos de Emergencia (ERF) y Fondos Humanitarios Comunes (FHC)

Ambos fondos sientan sus bases en las contribuciones voluntarias de los gobiernos y de donantes privados. Se trata de fondos comunes interinstitucionales (por ejemplo, Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (FFDM) en los cuales contribuyen varios donantes.

En general, los FHC apoyan proyectos destacados en los planes de respuesta coordinados de las Naciones Unidas. Su objetivo es alinear las acciones en caso de emergencia internacional en torno a prioridades compartidas. El fondo para la acción en caso de emergencia persigue dar una respuesta en caso de necesidades imprevistas fuera de los planes de acción coordinados por las Naciones Unidas. Han sido diseñados para desembolsar pequeños subsidios, fundamentalmente a través de las ONG que recibieron el 58 por ciento de la financiación del ERF durante 2013, en cuyo año se desembolsaron 178 millones de dólares de los Estados Unidos a través de ERF frente a los 382 millones de dólares de los Estados Unidos canalizados a través del FHC.

En general, la asistencia humanitaria prestada a través de las agencias de las Naciones Unidas ascendió en 2012 a unos 7.600 millones de dólares de los Estados Unidos. De este importe, el 78 por ciento se destinó a cuatro agencias: PMA, ACNUR, UNICEF y OOPS. Más del 50 por ciento se proporcionó a través del PMA.



## Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples (FFDM) del GNUD

El FFDM es un instrumento de financiación que permite mancomunar recursos para respaldar las prioridades nacionales y facilitar la coordinación y colaboración del sistema de las Naciones Unidas. Los FFDM dan lugar a un apoyo coordinado y efectivo a los procesos de responsabilidad nacional, recuperación, reconstrucción y desarrollo. Los FFDM pueden resultar instrumentos importantes para la movilización de recursos, la coordinación de los donantes, el diálogo político y la prestación de apoyo para las actividades humanitarias, de recuperación, reconstrucción y desarrollo. Los desembolsos del FFDM se basan en las estrategias nacionales de recuperación o reconstrucción y en la necesidad de abordar la necesidad de desarrollo de capacidad de las instituciones locales.

En un número creciente de casos, UNCT ha estado implicado en el establecimiento de FFDM destinados a canalizar y coordinar los recursos de los donantes para las actividades de recuperación y de reconstrucción en situaciones posteriores a conflictos. Cada FFDM se adapta a fin de abordar las situaciones y objetivos de un país específico o situación mundial, compartiendo al mismo tiempo algunos principios centrales y características comunes, incluida la presencia de un oficial administrativo eficaz que proporciona servicios acordados y facilita la obtención de los objetivos deseados.

Para más información, consulte la página inicial de la Oficina del Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples que gestiona los FFDM: <http://mptf.undp.org/>

## Experiencia de la OIT con los FFDM

Los mecanismos del FFDM presentan una oportunidad de financiación para los programas en materia de empleo y trabajo decente en situaciones de fragilidad, conflicto y desastre. Este tipo de oportunidad se alinea más estrechamente con el plazo requerido para aplicar los tipos de programas promovidos por la OIT.

Para información detallada sobre la participación de la OIT, consulte la hoja informativa disponible en: <http://mptf.undp.org/factsheet/agency/000722>



### Proyecto de la OIT en el Fondo de Recuperación del Líbano

El Fondo de Recuperación del Líbano (LRF) es un fondo fiduciario de donantes múltiples establecido a petición del Gobierno del Líbano y administrado por la Oficina del PNUD FFDM, que permitió a los donantes aunar sus recursos y proporcionar financiación rápidamente tras la guerra entre el Líbano e Israel en julio de 2006. El LRF se estableció para financiar los proyectos de recuperación y reconstrucción aprobados por el Gobierno y que se podrán llevar a cabo con el apoyo de las organizaciones participantes de las Naciones Unidas dentro del alcance y plazo de las prioridades nacionales.

Las disposiciones del LRF persiguen garantizar que cada proyecto que ha sido aprobado para ser financiado forme parte de un programa prioritario aprobado por el gobierno para las actividades de recuperación y reconstrucción que estén basadas y formuladas tras consulta con los ministerios competentes y las comunidades beneficiarias, y en la medida de lo posible, con los donantes y otras partes interesadas.

A través de la financiación del FFDM, la OIT puso en marcha el proyecto «Recuperación socioeconómica local en las áreas afectadas por la guerra en el sur del Líbano» en agosto de 2007. El proyecto apoyó la recuperación rápida de los medios de vida a través de un enfoque participativo y la asistencia directa a las personas afectadas. Al mismo tiempo, mediante la utilización del método de análisis participativo de la cadena de valor (PCVA), el proyecto desarrolló la capacidad de las partes interesadas locales de identificar las prioridades, analizar las limitaciones y prestar asistencia. Como resultado de este proceso, el proyecto financió propuestas procedentes de dos de las cadenas de valor prioritarias identificadas a través de la consulta con las partes interesadas locales, en particular con Olive Oil y Beekeeping.

*Fuente: OIT. Resúmenes de evaluaciones – Recuperación socioeconómica local en las áreas afectadas por la guerra en el sur del Líbano (Evaluación Nov.-Dic. 2008)*



### Participación de la OIT en el FFDM de Iraq

En 2008, las actividades de OIT/ FFDM en Iraq comprendieron:

- Ejecución de tres misiones de investigación en Sulaymaniyah para identificar áreas de recuperación socioeconómica, mapeo institucional y la finalización del análisis de la información contenida en el inventario que proporciona detalles adicionales sobre el contexto económico y social en las tres áreas y proporcionará datos de referencia e indicadores sociales para orientar las actividades económicas de recuperación.
- Colaboración con UNOPS a fin de proporcionar formación en materia de asesoramiento empresarial para más de 55 personas que están aprendiendo a iniciar y dirigir negocios, y 43 ONG recibieron formación sobre el empoderamiento económico de las mujeres.
- Colaboración con UNOPS para invertir en la creación de empleo a largo plazo a través de formación en materia de asesoramiento empresarial y gestión para iniciar actividades comerciales. Unas 250 pequeñas y medianas empresas apenas establecidas recibieron préstamos y formación. Como destacado en la Sección 3.5.1, en Hillah y Suleimaniyah se establecieron estos tres centros de formación profesional para apoyar a los jóvenes desempleados y a los proveedores locales. Las agencias también aplicaron programas de desarrollo de competencias que emplearon 110 iraquíes.

A su vez, como parte del Grupo de Pares del UNCT, y en colaboración con el ministerio pertinente, un especialista de la OIT en materia de empleo analizó los proyectos presentados al FFDM en los distintos grupos sectoriales.

*Fuente: Noveno Informe de los progresos realizados en las actividades ejecutadas bajo el Fondo Fiduciario Iraquí del GNUD del Fondo Internacional para la Reconstrucción de Iraq – IRFFI para el período que finalizó el 31 de diciembre de 2008. Véase: <http://www.undp.org/mdt/undg-itf/overview.shtml>.*

HERRAM.  
6.8

**DOCUMENTO DE PROYECTO:** Lebanon Recovery Fund proposal, OIT et.al, 2007

HERRAM.  
6.9

**EVALUACIÓN:** Local Socio-Economic Recovery in War-Affected Areas of South Lebanon \* (Recuperación socioeconómica local en las áreas afectadas por la guerra en el sur del Líbano)

HERRAM.  
6.10

**MANDATO:** Iraq Trust Fund Procedure for Submission and Approval of Project Proposals, Draft, UNDG



### Participación de la OIT en el FFDM de Aceh/Nias

Como parte del FFDM de Aceh/Nias, la OIT ejecutó el proyecto «Obras de carreteras basadas en recursos locales en Aceh y Nias» desde marzo de 2006 hasta diciembre de 2008. Este proyecto brindó formación a los gobiernos locales para gestionar eficazmente las obras de reconstrucción y mantener las carreteras locales y a los pequeños proveedores para construir carreteras con métodos basados en el empleo de recursos locales de bajo costo. El empleo de mano de obra local y de baja tecnología permitió que los proveedores pudieran participar en una licitación para la construcción de carreteras y obras de mantenimiento en el proceso de recuperación y con posterioridad.

El proyecto brindó oportunidades de empleo a corto plazo para la mano de obra local en el proceso de reconstrucción de las carreteras y en su mantenimiento a largo plazo. El proyecto persigue una gran participación de las partes interesadas, incluida la participación de la comunidad como parte importante de los procesos de planificación y ejecución sobre el terreno.

Fuente: <http://www.multidonorfund.org/>



### CONSEJOS PARA APOYAR LA PARTICIPACIÓN DE LA OIT EN LOS FONDOS DE DONANTES MÚLTIPLES

- Seguir de cerca el desarrollo del FFDM y participar en los procesos iniciales de cabildeo para incluir los medios de vida y el empleo en todo el marco.
- Garantizar, como mínimo, que los gobiernos apoyen dichos programas y los sientan como propios y tomen el mando en la búsqueda de financiación.
- Familiarizar con los criterios locales para la idoneidad y los procesos de aprobación.
- Seguir los modelos solicitados por el Fondo.
- Realizar negociaciones tempranas con el oficial administrativo y con el personal de la sede la OIT (unidad de contratación, finanzas, crisis y eventualmente con la unidad técnica) sobre cuestiones administrativas, tales como gastos generales y memorandos de entendimiento a redactar y firmar.





### Programa conjunto: fortalecer la seguridad humana favoreciendo el fomento de la coexistencia pacífica y la seguridad de los ciudadanos en tres municipalidades del Departamento de Sonsonate

Este programa conjunto está orientado hacia la mejora de la seguridad humana y la garantía del respeto de los derechos humanos como elementos fundamentales para el desarrollo integral de los tres municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla en el Departamento de Sonsonate de El Salvador. El objetivo general es «mejorar la seguridad humana y garantizar el respeto de los derechos humanos como parte del desarrollo integral de los tres municipios del departamento de Sonsonate». Los objetivos del proyecto comprendieron varias disposiciones para mejorar la seguridad humana y reducir la violencia armada, así como una disposición especial para fortalecer los «mecanismos institucionales para el diseño y la ejecución de acciones a fin reducir las brechas de género en el acceso al empleo y la representación en las instancias de decisión». La participación de la OIT en este programa incluye la cooperación técnica Alemana (GTZ), las agencias suizas y el PNUD para desarrollar mecanismos comunes para la ejecución y seguimiento de la educación, el empleo y la iniciativa empresarial, con particular énfasis en las necesidades de los jóvenes y de las mujeres.

Fuente: First Substantive Progress Report, marzo 2009

- Cumplir los requisitos administrativos internos necesarios (solicitud de exención para la reducción de los gastos generales, autorización por parte de JUR y memorandos de entendimiento, LOA u otros instrumentos).
- Colaborar estrechamente con el grupo pertinente, en nuestro caso, generalmente con el Grupo de Recuperación Temprana dado que dan prioridad a los proyectos para su financiación. Aunque en general no hay asignación de fondos, los donantes podrán asignar grupos que determinarán qué proyectos se financiarán. Los criterios importantes inicialmente abordan las áreas prioritarias y la formulación de conceptos sólidos. Sucesivamente estos pueden desarrollarse en una propuesta completa apoyada por el cabildeo de los responsables de la toma de decisiones. En algunos casos, OIT/Crisis puede ayudar a persuadir a los socios. Aunque el proceso debería tener un enfoque sobre el terreno, es más eficaz un esfuerzo en equipo que potencie todas las capacidades y redes.
- Incorporar cuestiones transversales como el género.
- Utilizar modelos existentes para los acuerdos de negociación con el Banco. Estos deberían ser plenamente conformes con las normas y reglamentos de las Naciones Unidas, evitando el establecimiento de precedentes poco convenientes para otras agencias o situaciones nacionales.

### Diferencias entre los FFDM gestionados por el GNUD o por el Banco Mundial

Las principales diferencias entre la gestión de los FFDM por parte del Banco Mundial y de las Naciones Unidas residen en:

- Los fondos gestionados por el Banco Mundial (FFDM/BM) funcionan a través de sistemas nacionales implantados, lo que significa considerar una fase de formación para poder cumplir los estándares del Banco Mundial; esto puede llevar tiempo una capacidad de gobierno limitada.
- En el caso de los FFDM/BM, si bien pueden solicitarlos las organizaciones nacionales gubernamentales y no gubernamentales, no existen disposiciones específicas en lo que respecta al sistema de las Naciones Unidas (que el BM considera como otro subcontratista); las ONG y otras agencias similares de las Naciones Unidas deben respetar las normas y reglamentos del BM, que a menudo contrastan con los procedimientos de las Naciones Unidas, y no obstante una agencia de las Naciones Unidas puede funcionar como agencia de ejecución, será necesario acordar otro memorando de entendimiento con el BM para no aplicar las normas del FFDM/BM;
- Los fondos gestionados por GNUD FFDM/GNUD permiten que los donantes financien las actividades de las Naciones Unidas a través de un canal individual (también conocido como

modalidad de financiación «distributiva»); generalmente la financiación está dirigida por un Comité Directivo que aprueba los proyectos sometidos a financiación; y

- FFDM/GNUD desarrolla un memorando de entendimiento con las agencias de las Naciones Unidas participantes para establecer los términos, condiciones y procedimientos; aunque las agencias fuera del sistema de las Naciones Unidas pueden participar, deben asociarse con una de las agencias de las Naciones Unidas involucradas.



## Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana (FFSH)

El Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana, financiado por el Gobierno de Japón, está administrado por ONU/OCAH. El objetivo del fondo es apoyar proyectos que aborden distintas amenazas tales como la pobreza, la degradación ambiental, los conflictos, las minas terrestres, los problemas relacionados con los refugiados, las drogas ilegales, las enfermedades contagiosas como el VIH/Sida, garantizando por lo tanto la vida de las personas, los medios de vida en la vida real.

El objetivo del Fondo es traducir el concepto de seguridad humana en acciones concretas llevadas a cabo por las agencias de las Naciones Unidas. Entre otras cosas, el Fondo otorga gran importancia a los enfoques de protección (descendentes) y a los enfoques de empoderamiento (ascendentes) para mitigar las situaciones que ponen en peligro la seguridad humana. La mayor parte de las propuestas de la OIT incluyen un amplio componente de desarrollo de capacidad del gobierno central y de las instituciones, reflejando únicamente efectos de «filtración» en el grupo objetivo. Si bien el personal de la OIT debería estar al corriente de las directrices del Fondo, las actividades de la OIT podrían no ser compatibles con las del Fondo como con las de organizaciones tales como ACNUR, UNICEF y demás.

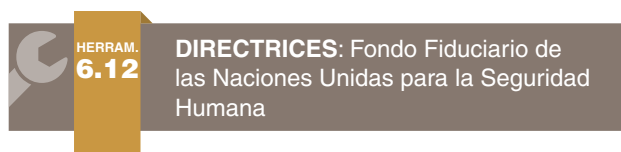


La República Centroafricana está atravesando una crisis humanitaria devastadora bajo un contexto de fragilidad, en particular fuera de la capital Bangui. La situación de la seguridad limita considerablemente el alcance de las operaciones de los actores internacionales. Sin embargo, tras haber dirigido con éxito las elecciones nacionales en febrero de 2016, la República Centroafricana está lista para pasar a una nueva etapa de su transición política y para la reconstrucción del país tras años de conflictos armados.

Con miras a restablecer el contrato social a través del incremento de la capacidad de las autoridades de prestar servicios de seguridad y básicos e impulsar la reactivación socioeconómica, el PNUD y la OIT sometieron una propuesta de proyecto al FCP en noviembre de 2015. El proyecto fue aprobado con un presupuesto de 3 millones de dólares de los Estados Unidos. La OIT está a cargo de varias actividades, incluida el desarrollo de capacidad DEL de los actores locales; EE para los jóvenes afectados y la reactivación de las oportunidades económicas. Las actividades se concluirán dentro un plazo inicial de 18 meses.

*Fuente: Documento de Proyecto RAFAT 2015*

Los criterios de selección de las propuestas incluyen: (i) cobertura de las cuestiones «interrelacionadas» y ejecución conjunta por parte de más de una organización de las Naciones Unidas, (ii) beneficios directos a los grupos objetivo, y (iii) para la OIT, propuestas examinadas inicialmente por la misión del Gobierno japonés en Ginebra.



## Fondo para la Consolidación de la Paz (FCP)

El Fondo de Consolidación de la Paz es un fondo mundial administrado por la Oficina del PNUD/FFDM en Nueva York y proporciona apoyo a los países tras situaciones de conflicto. En principio, todo país que ha sido examinado por el FCP puede ser considerado como potencial receptor de apoyo del Fondo sobre la base del asesoramiento

de la Comisión al SG. Los proyectos deben ser presentados por el funcionario de mayor rango de las Naciones Unidas en el país.

El FCP sostiene actividades relacionadas con la consolidación de la paz para la estabilización e incluye el desarrollo de capacidad para el gobierno y otras instituciones pertinentes. El Fondo financia específicamente áreas en las cuales no hay otros fondos disponibles, por ejemplo, antes de que se organicen las conferencias de donantes y se establezcan fondos fiduciarios. También puede ser utilizado por los países a un nivel más avanzado donde no se han establecido las FFDM o cuando subsisten déficits de financiación importantes incluso en presencia de FFDM.

La OIT ha firmado un memorando de entendimiento con la Comisión de Consolidación de la Paz que le permite presentar solicitudes de financiación. Dicho memorando establece igualmente que los honorarios generales de gestión de la OIT para la ejecución del programa y la gestión del fondo no deberán superar el 11 por ciento y que, más allá de esto se aplicarán los reglamentos, normas, directivas y procedimientos de la OIT.

### ¿Qué puede financiar el FCP?

El Fondo de Consolidación puede financiar las siguientes actividades:

- actividades concebidas para responder a amenazas inminentes al proceso de paz, apoyar la aplicación de acuerdos de paz y diálogo político, en particular en relación con el fortalecimiento de las instituciones nacionales y los procesos establecidos bajo estos acuerdos;
- actividades desarrolladas en apoyo a los procesos de revitalización de la economía y de generación de los dividendos de paz para toda la población; y
- establecimiento o re establecimiento de servicios administrativos esenciales y respectivas capacidades técnicas y humanas que pueden incluir, en casos excepcionales y por un período de tiempo limitado, el pago de los sueldos de la administración pública y otros gastos recurrentes.

El FCP también ha establecido áreas prioritarias. Bajo al área de prioridad 3, el FCP está implicado en la reactivación de la economía tras la situación de conflicto y en la generación inmediata de algunos dividendos de paz a través de la creación de oportunidades específicas de empleo a corto plazo y el fomento de medios de vida sostenibles para aquellos involucrados, o bajo riesgo de serlo, en el conflicto. Las actividades comprenden el fortalecimiento económico de la gobernanza a través de la promoción de las alianzas del sector privado, el desarrollo de microempresas viables y la diversificación de los medios de vida, y el uso de planes de empleo y de obras públicas, a menudo centrados en los jóvenes y las mujeres, pero siempre con particular enfoque en la consolidación de la paz.

En principio, el FCP puede financiar programas relacionados con el programa de trabajo decente, en la medida en que el gobierno y UNCT consideren fundamentales estos objetivos. Las propuestas deberán basarse en consultas apropiadas con las partes interesadas clave y deberán ser aprobadas preferentemente por las autoridades nacionales. El FCP también incluye un centro de emergencia que no deberá exceder el valor de 1 millón de dólares de los Estados Unidos y que deberá implementarse dentro de seis meses. Si un proyecto propuesto implica una financiación a largo plazo, dicha financiación deberá ser garantizada por otras fuentes.

Para información relacionada con la financiación FCP y recursos y actualizaciones, consulte el sitio web: <http://www.unpbf.org/>.





## CONSEJOS: FINANCIACIÓN DE PROYECTOS DE EMPLEO Y DE TRABAJO DECENTE A TRAVÉS DEL FCP

Para que los proyectos de empleo y de trabajo decente puedan ser financiados es importante:

- garantizar que el empleo y las cuestiones transversales como la igualdad de género figuren en la nota conceptual;
- una vez que se han tomado las decisiones relativas a la financiación, trabajar de manera dinámica con el UNCT a fin de presentar propuestas de proyecto que correspondan a la nota conceptual;
- solicitar un respaldo sólido y activo por parte de los mandantes nacionales y demostrar de qué manera la propuesta de proyecto apoya el plan prioritario (si lo hubiere);
- sean conformes a los principios de la reforma de las Naciones Unidas (por ejemplo, utilización de las ventajas comparativas, desarrollo de alianzas y programas conjuntos con otras agencias de las Naciones Unidas;
- no dupliquen otras intervenciones en curso;
- explicar que la propuesta aborda un déficit que no ha sido financiado a través de otros mecanismos;
- demostrar de qué manera los fondos serán catalizadores para potenciar la financiación sostenida a través de la implicación de otras agencias y donantes.



## Empleo para la paz en Nepal

Gracias a fondos procedentes del Fondo de Paz de las Naciones Unidas para Nepal (FPNUN), la OIT y la FAO han puesto en marcha conjuntamente un proyecto de impacto rápido denominado «Empleo para la paz: 12.500 jóvenes empleados y empoderados a través de un enfoque integrado». Los fondos aprobados para su transferencia a la OIT ascienden a 1.851.785 de dólares de los Estados Unidos.

Este proyecto contribuye al desarrollo sostenible y a la consolidación de la paz en Nepal a través de la creación de oportunidades para el trabajo decente y productivo para los hombres y mujeres jóvenes subempleados y desempleados, y para el empoderamiento de los jóvenes en dos distritos de Rautahay y Parsa. Los resultados y actividades clave del proyecto son:

- Desarrollo de infraestructuras con alto coeficiente de empleo
- Desarrollo de competencias a través de la producción de formación práctica
- Formación en iniciativa empresarial
- Facilitar el acceso de los jóvenes a los servicios financieros
- Fortalecimiento de las cooperativas
- Fondo fiduciarios para los proyectos sociales dirigidos por los jóvenes y actividades recreativas

*Fuente: Fondo de Paz de las Naciones Unidas para Nepal. Resumen del proyecto disponible en: <http://www.unpbf.org/nepal/nepal-projects.shtml>*



HERRAM.  
6.13

**PRESENTACIÓN POWER POINT:**  
Fragile States-Opportunities under UN funding mechanisms, 2015



HERRAM.  
6.14

**DIRECTRICES:** Aplicación y utilización de los Fondos, FCP, 2014

## Donantes bilaterales

Un número creciente de Estados Miembros de la OIT destinan recursos para colaborar con la OIT. La OIT ha denominado esta colaboración «Fondos fiduciarios directos», cuyos Estados Miembros de la OIT implicados confían a la Oficina los recursos financieros para prestar asistencia técnica. Un segundo grupo, denominado miembros del «grupo de países de ideas afines» consiste en un grupo de donantes de la OIT autodefinido, la mayoría de los cuales está involucrado con la OIT a través de alianzas plurianuales financiadas a nivel central, que contribuyen a la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO) o financiación basada en resultados. Actualmente el grupo está compuesto por Finlandia, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Suecia, Noruega, Irlanda, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Un tercer grupo está compuesto por otros donantes (CAD/OCDE).

Para mayor información consulte el manual de Cooperación para el Desarrollo.

### **Conferencia de Siria en Londres en 2016 y Conferencia Internacional sobre la Reconstrucción de Nepal en 2015**

- Conferencia de Siria celebrada en Londres el 4 de febrero de 2016, organizada conjuntamente por el Reino Unido, Alemania, Kuwait, Noruega y las Naciones Unidas con miras a recaudar nuevos fondos importantes destinados a satisfacer las necesidades inmediatas y a largo plazo de las personas afectadas por la guerra en Siria. La Conferencia logró recaudar más de 11 mil millones de dólares de los Estados Unidos en promesas de contribuciones (5,8 mil millones de dólares de los Estados Unidos para 2016 y ulteriores 5,4 mil millones de dólares de los Estados Unidos para 2017-2020) para permitir que los asociados puedan planificar a futuro.
- Conferencia Internacional del 25 de junio 2015 sobre la reconstrucción de Nepal tras el terremoto que arrasó con Pakistán y Nepal el 25 de abril de 2015, fue organizada por el Gobierno de Pakistán y Nepal y asociados internacionales, incluido el Banco Mundial, con miras a compartir los daños y resultados de la evaluación de necesidades. En ella se presentó la estrategia de reconstrucción y rehabilitación y se persiguió obtener el apoyo técnico y financiero y en especie de la comunidad financiera internacional con el propósito de sufragar los gastos aparejados por las obras de reconstrucción y rehabilitación en las zonas afectadas por el terremoto.

## Conferencias ad hoc de donantes

De manera ocasional, los gobiernos pueden organizar conferencias internacionales para recaudar fondos a fin de abordar las necesidades de recuperación de un país afectado por la crisis.

### Fondo para la iniciativa «Una Onu»

El Fondo para la Iniciativa Una ONU es una herramienta individual de gestión financiera para apoyar a los donantes y las entidades de las Naciones Unidas en la ejecución de los programas conjuntos. El objetivo de este fondo es respaldar la movilización coherente de recursos, la asignación y el pago de los recursos de los donantes al MANUD/Documento operativo común bajo la dirección del coordinador residente en calidad de Jefe de Equipo de las Naciones Unidas en el País.

El Fondo permite que los donantes financien el proceso de desarrollo de manera holística para garantizar que los gastos se repartan equitativamente en todas las necesidades de desarrollo y estén alineadas con las prioridades de desarrollo del gobierno. La gobernanza Una ONU está descentralizada a nivel de país e incorpora las organizaciones participantes de las Naciones Unidas y gobiernos anfitriones, e implica un mecanismo consultivo a fin de involucrar a los donantes y a todo el Equipo de las Naciones Unidas en el País.

HERRAM.  
6.15

MANDATO: Pakistan One Fund, 2012

## Cooperación frágil a frágil y cooperación triangular en situaciones de fragilidad

La cooperación frágil a frágil (F2F), la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular es una alianza entre pares que implica un proceso de aprendizaje o de intercambio de conocimientos a raíz de iniciativas para el desarrollo que han sido ejecutadas en los países del sur y que han demostrado ser eficaces. En el marco del g7+, la OIT persigue contribuir expandir y fortalecer los intercambios entre los países y facilitar al aprendizaje entre pares con los g7+ los Estados Miembros y entre otros Estados en desarrollo y menos desarrollados y países en situaciones de fragilidad. El objetivo es proporcionar a los demás gobiernos de Estados en situación de fragilidad, soluciones para alcanzar el trabajo decente sostenible que ya se han aplicado con éxito.

La Cooperación Sur-Sur y la estrategia de cooperación triangular fue aprobada por el Consejo de Administración en 2012 y la Guía para la cooperación Sur-Sur y triangular y el trabajo decente explica de qué manera poner en práctica la estrategia de cooperación para el desarrollo. Las iniciativas de cooperación Sur-Sur y triangular pueden adoptar la forma de viajes de estudio y plataformas de intercambio de conocimiento entre otras cosas, con el propósito de intercambiar recursos y tecnología o facilitar la transferencia de conocimientos y experiencia para el desarrollo de competencias y capacidades.



**DOCUMENTO DE TRABAJO:** Fragile-to-Fragile Cooperation and Decent Work - an ILO perspective, ILO/PARDEV



**Grupo sobre los Estados Frágiles y la Respuesta a Desastres (EFRD)  
Servicio de Desarrollo e Inversión (DEVINVEST)  
Departamento de Política de Empleo**

Oficina Internacional del Trabajo  
Route des Morillons 4 CH-1211, Ginebra 22  
Suiza

**[www.ilo.org](http://www.ilo.org)**



ISBN 978-92-2-330933-6



9 789223 309336