

LA OIT AYUDA A CONSTRUIR LA PAZ EN LOS PUEBLOS Y PAÍSES AFECTADOS POR CONFLICTOS BÉLICOS

Los “conflictos locales” en diferentes zonas del mundo -aun disipada la amenaza de una guerra mundial- se han más que duplicado desde 1989. Algunos de ellos han dejado de ser noticia, con acuerdo de paz o sin él. La pregunta es qué hacen los pueblos una vez terminada, u olvidada, la situación bélica. La respuesta se está buscando en el Programa de Acción de la OIT de formación profesional y empresarial para países que salen de un conflicto armado. Construir una paz sostenible mediante la promoción del empleo para los afectados por la guerra es el objetivo de ese importante programa de la OIT, que intenta reinsertar en la sociedad civil a millones de ex combatientes y víctimas.

La complejidad y la extensión de las devastaciones causadas por los conflictos bélicos afectan la capacidad de los gobiernos, comunidades y otros grupos de desarrollar y poner en práctica los programas de un modo económicamente eficaz, para crear puestos de trabajo y estimular el crecimiento económico. En este contexto, y en las diferentes fases de la posguerra –emergencia, rehabilitación y desarrollo– es esencial contar con un marco innovador de políticas, métodos y programas. Entre los métodos innovadores adoptados por la OIT figuran:

- La promoción de una estrategia local de desarrollo económico, consistente en la creación de **agencias locales de desarrollo económico (ALDE)** en las que participan todos los agentes interesados de la comunidad local, para identificar oportunidades comerciales, planear la creación de pequeñas empresas y otras actividades comerciales conexas y supervisar la ejecución de estas actividades. Las ALDE son importantes para promover la sostenibilidad de las actividades y el consenso y la coherencia en el plano local.
- Una formación de base comunitaria que no solamente satisfaga las necesidades locales de calificaciones, sino que además promueva la capacidad local.
- El diseño de un **programa plurifacético (integrado)**, compuesto de actividades de formación profesional, desarrollo de la microempresa y de la pequeña em-

presa, y planes de utilización intensiva de mano de obra, con cierto grado de vinculación entre las diferentes actividades. Un buen ejemplo lo da el programa de creación de empleos de la OIT en **Camboya**, que consta de tres proyectos: orientación profesional, rehabilitación de la infraestructura basada en la mano de obra y promoción del sector informal y de la pequeña empresa.

- La incorporación de servicios de asesoramiento (debido a la desorientación resultante de los traumas psicológicos sufridos durante la guerra) y algunos elementos de las calificaciones para la vida cotidiana y para la edificación de la paz en las actividades de formación y de otro tipo.

- El fortalecimiento de las **iniciativas y estrategias de supervivencia de la población**, promoviendo por ejemplo el acceso a los créditos para las actividades de autoempleo.

- **La colaboración estrecha con una amplia variedad de agentes;** o sea, no sólo con los interlocutores sociales de la OIT sino también con las ONG y otros organismos de las Naciones Unidas, que con frecuencia son los primeros en llegar a los lugares asolados por la guerra.

- El establecimiento de una unidad de apoyo a los proyectos, que garantice la coordinación de las diferentes actividades de asistencia técnica de la OIT en un país afectado por la guerra.

204

- La adopción, en algunos casos, de un enfoque subregional, debido a las frecuentes repercusiones de la guerra en los países vecinos.

Los actuales proyectos de asistencia técnica de la OIT y otras actividades en los países afectados por conflictos, se orientan hacia los siguientes objetivos:

- creación y promoción de empleos;
- aumento de la capacidad institucional, y
- contribución al desarrollo de un marco jurídico adecuado y a la mejora de la situación de grupos especiales como mujeres, personas discapacitadas, jóvenes y ex combatientes.

Promoción de la pequeña y de la micro empresa con miras a la absorción del empleo

Los países que salen de un conflicto tienen muy poca capacidad de crear oportunidades de empleo. Por consiguiente, la creación de empleos a través de iniciativas del sector privado en forma de microempresas, y de empresas y cooperativas pequeñas, ha constituido el eje principal de la asistencia de la OIT a varios países que salían

de conflictos. Estas iniciativas han sido plurifacéticas y han tratado de resolver las diversas limitaciones existentes, como las relacionadas con las políticas nacionales y los reglamentos, las oportunidades comerciales locales, las necesidades de empresarios efectivos y potenciales para los servicios de crédito, formación profesional y otros servicios de apoyo, y la sostenibilidad de las empresas.

- Un importante programa interinstitucional de las Naciones Unidas para personas desplazadas, refugiados y repatriados en América Central (PRODERE) adoptó un planteamiento de desarrollo local integrado y la OIT se encargó del componente de crédito del programa y de la creación de las agencias locales de desarrollo económico. Esas agencias locales de desarrollo económico (ALDE) se han convertido en un instrumento vital para el estímulo de la economía local, y además sirven de intermediarias financieras para canalizar los préstamos de los bancos de desarrollo y otros fondos de los donantes a las pequeñas empresas y cooperativas. Más de 95.000 hombres y mujeres se han beneficiado de los préstamos y las actividades conexas de formación a cargo de la OIT, en el marco del PRODERE.

- En un proyecto de promoción de la pequeña empresa y del sector informal (aplicado junto con otros dos proyectos de formación profesional para la creación de empleos y la rehabilitación de la infraestructura basada en la mano de obra) en **Camboya**, se fomentó la creación de ALDE con comités asesores originarios de la comunidad local, y se consiguió movilizar el apoyo local para el programa. Las ALDE designaron y ejecutaron un componente de pequeñas empresas y sector informal que comprendía, entre otras cosas, la formación comercial, un plan de préstamos y diversos servicios complementarios de asesoramiento comercial. Las ALDE se agruparon para formar la Asociación de Agencias Locales de Desarrollo Económico de Camboya (ACLEDA), organización no gubernamental nacional que ha contribuido a la sostenibilidad de las actividades. El componente de promoción del sector informal ha beneficiado principalmente a las mujeres, que asumieron una carga desproporcionada de los sufrimientos durante el conflicto y después de éste.

- La OIT se ha encargado también de los planes de promoción de ALDE y de microcrédito en otros programas de asistencia técnica, como el de la Oficina de las Naciones Unidas para Servicios de Proyectos, en **Bosnia, Camboya y Croacia**.

- Un proyecto de **Mozambique** ha organizado actividades de formación empresarial/profesional para ex combatientes. Se han beneficiado de este programa unas 10.000 personas, que ahora están empleadas útilmente. Otra fase planeada del proyecto prevé la ampliación de estas actividades a otros grupos afectados por la guerra.

- En **Haití** se ha aplicado un proyecto de microempresas, con el título “*Appui aux Initiatives de Base pour la Promotion d’Emplois en Milieu Urbain et Rural*”, que cuenta con un importante componente de orientación profesional para los artesanos rurales.

- Otras actividades en relación con la pequeña empresa están propuestas, o en ejecución, en **Angola, Liberia, Níger, Rwanda, Somalia y Sierra Leona.**

Orientación profesional

Para dar más posibilidades de encontrar empleo a los grupos afectados por la guerra, la OIT ha llevado a cabo un cierto número de proyectos de orientación profesional destinados específicamente a esos grupos. Se prefirieron ciclos breves de formación, flexibles y económicamente eficaces, especialmente con miras al autoempleo y otras calificaciones necesarias para la reconstrucción. Los proyectos tuvieron que ser flexibles en razón de las exigencias de la situación posterior al conflicto, y se utilizó una amplia variedad de instructores. Además del aprendizaje, cooperaron en la formación artesanos calificados, instituciones públicas de formación, servicios públicos y privados de cooperación, grupos religiosos, otras ONG y diversos órganos bilaterales.

206

- En **Angola**, la OIT preparó las actividades de formación para los programas de autoempleo y generación de ingresos, con miras a la reinserción de los ex combatientes. Se evaluaron las calificaciones exigidas en los sectores de crecimiento potencial en la fase de reconstrucción de la posguerra, como construcción, transporte y reparación y mantenimiento de equipo, y se hizo una selección. Se constituyó una red de 37 centros de formación basada, entre otras cosas, en la capacidad de las instituciones docentes, los instructores, los talleres, el equipo y los materiales. Se organizaron programas concretos de formación y se acordaron los criterios para la supervisión y evaluación en relación con cada centro. Después de la firma del segundo acuerdo de paz, el apoyo técnico de la OIT se ha centrado en un nuevo proyecto nacional de reinserción que abarca a 25.000 ex combatientes y cuenta con un presupuesto total de seis millones de dólares de los Estados Unidos.
- En **Camboya**, el componente de formación profesional del programa triple ejecutado por la OIT y financiado por el PNUD se llevó a cabo mediante unidades móviles de formación. Además, se recurrió a instituciones públicas y privadas de formación y a profesionales locales. En los cursos se tuvo en cuenta hasta cierto punto el factor género, y varias mujeres pudieron participar en las actividades de formación.
- Se ha formado a refugiados afganos en las técnicas de construcción de campamentos en Pakistán, y en sus comunidades afectadas por la guerra en **Afganistán**. Se planean nuevos proyectos para fortalecer las capacidades de autoayuda en materia de formación y creación de empleos en las comunidades rurales.
- En **Líbano**, donde la guerra dio lugar a una migración masiva de personal capacitado, un proyecto de rehabilitación de un centro de formación (el Centro Dekwaneh) tiene por objeto ofrecer un programa de formación orientado al empleo

en varios sectores, con miras a satisfacer la demanda de mano de obra calificada. El proyecto va dirigido en especial a las personas desplazadas y a los jóvenes desempleados. Además, se trata de potenciar la capacidad de formación del Ministerio del Trabajo, y prestar asistencia a la creación de un comité nacional de coordinación para la formación profesional, en el que estén representados todos los órganos interesados.

- En **Etiopía**, se prevé la próxima ejecución de un proyecto de orientación profesional y generación de ingresos para personas desplazadas de **Eritrea** (incluidas las mujeres jefas de familia).

- Otros programas de orientación profesional para personas afectadas por la guerra están en ejecución en **Bosnia-Herzegovina, Liberia, Mali, Rwanda y Sierra Leona**.

- En **Burundi**, se está preparando una propuesta de proyecto para las personas afectadas por la violencia étnica; su objetivo consiste en promover la generación de ingresos mediante la orientación profesional y el apoyo a las microempresas.

Rehabilitación profesional de personas discapacitadas

Varias actividades de asistencia técnica de la OIT en países afectados por la guerra, como **Angola, Afganistán, Camboya, Namibia, Nicaragua, Palestina y Zimbabwe**, han consistido en programas de rehabilitación profesional para promover la confianza en sí mismas de las personas discapacitadas. Otros programas están en fase de preparación, como el dedicado a los ex combatientes rwandeses (incluidos los niños soldados), discapacitados por la guerra en Rwanda. Esta asistencia se solicita debido al elevado número

de ex combatientes y otras personas que sufren de discapacidad física y mental (contraída durante y después de la guerra, por ejemplo por causa de las extensas zonas minadas) y las durísimas condiciones prevalecientes en la posguerra. El trabajo de la OIT con personas discapacitadas por los conflictos ha demostrado que muchas de ellas pueden beneficiarse de la participación en programas generales de orientación profesional y promoción del empleo.

Durante la guerra, y después de ella, se observa un incremento considerable del abuso de drogas y alcohol. Asimismo, cada vez hay más personas aquejadas de otros problemas psicosociales, como la ansiedad, la tensión, la depresión y las tendencias agresivas y violentas. Por lo tanto, el asesoramiento y la rehabilitación son indispensables para las personas afectadas por estos problemas, si se quiere reinsertarlas con éxito en actividades productivas. En algunos casos, la OIT ha integrado las actividades de asesoramiento y rehabilitación en los marcos generales de los programas de orientación profesional y creación de empleo.

Mujeres afectadas por la guerra

Debido a la extremada vulnerabilidad de las mujeres y a los cambios demográficos que se producen durante las guerras y hacen que en la inmediata posguerra haya mucho más mujeres que hombres, las mujeres han participado visiblemente en muchas actividades de asistencia técnica de la OIT en países recién salidos de conflictos. Además, algunos proyectos están destinados específicamente a las mujeres, como, por ejemplo:

- En **Camboya**, un proyecto para las mujeres en el sector informal;
- En **Bosnia**, un proyecto destinado a fortalecer las actividades de una asociación femenina: la Iniciativa de Mujeres Bosnias;
- En **Burundi**, un estudio de tipo práctico sobre la situación de las mujeres desplazadas internamente en los campamentos;
- En **Mozambique**, concesión de apoyo financiero al fortalecimiento del programa de formación de mujeres empresarias en las capitales de provincia. La ejecución de este proyecto corre a cargo la Asociación Mozambiqueña de Mujeres Empresarias Ejecutivas (ACTIVA),
- Un proyecto en **Haití** de apoyo al desarrollo del sector cooperativo, con el título “*Appui au développement des secteurs coopératif, mutualiste et associatif*”, que cuenta con un fuerte componente de microfinanciación destinado especialmente (pero no exclusivamente) a las mujeres empresarias.

208

El programa de acción de formación profesional y empresarial para países que salen de conflictos armados

En 1996/97 la OIT, mediante un Programa de acción innovador, ha ampliado las actividades relativas a los ex combatientes para incluir a todos los afectados por la guerra, como los jóvenes, las mujeres, los discapacitados, los desplazados y otras personas que se encuentran en situaciones difíciles. Asimismo, este programa ofrece la oportunidad de agrupar las diversas actividades de la OIT en los países afectados por conflictos, y las enseñanzas extraídas de ellas. El objetivo global es promover la capacidad de los países que salen de un conflicto para planificar y ejecutar programas destinados a reinsertar efectivamente en el empleo y en otras actividades productivas a todos los grupos afectados por la guerra. Además, el desarrollo de un marco global normativo de la OIT reforzará la capacidad y la disposición de la Organización para atender a las necesidades de los países afectados por conflictos.

El Programa recurre a un cierto número de metodologías para extraer las conclusiones y los datos pertinentes: investigaciones sobre el terreno en varios países afectados por conflictos para identificar problemas, iniciativas positivas y el apoyo nece-

sitado para la reinserción económica y social de personas desplazadas y otras poblaciones afectadas por el conflicto; evaluación de proyectos en curso de la OIT en los países, para extraer enseñanzas; análisis de ideas y otras experiencias de los elementos constituyentes de la OIT –gobiernos, empleadores y trabajadores–, las ONG y otros organismos internacionales que operan en los países afectados por conflictos.

Los sectores comprendidos en los estudios del Programa son:

- las pequeñas empresas, las cooperativas y los planes de microcrédito;
- la administración del trabajo;
- obras públicas de alto coeficiente de mano de obra;
- orientación profesional y formación respecto de las calificaciones para la vida cotidiana y la edificación de la paz;
- proceso de privatización y otros cambios macroeconómicos en períodos de posguerra;
- iniciativas de empleadores y trabajadores;
- promoción de consensos y participación de la comunidad;
- mujeres afectadas por la guerra;
- jóvenes afectados por la guerra;
- discapacitados, y
- uso indebido de estupefacientes.

Los productos generados por el Programa de Acción son:

- informes de los países;
- un **marco conceptual y global de políticas** para la promoción del empleo y la formación profesional en los países afectados por la guerra;
- **directrices** para el fomento nacional e internacional de la capacidad de planificación, diseño, ejecución, supervisión y evaluación de programas para la formación y el empleo de grupos afectados por la guerra;
- **materiales y cursos** de formación para reconstruir la capacidad institucional a nivel comunitario, provincial y nacional;
- una **base de datos** sobre las instituciones, agentes y experiencias de reinserción pertinentes, para los grupos afectados por la guerra;

- un **compendio de las principales iniciativas** de formación y empleo en los países que salen de un conflicto armado;
- un **seminario técnico interregional** para poner a prueba y ajustar los productos y las principales conclusiones de este programa global de acción, antes de su difusión en gran escala.

El Programa de Acción tiene por finalidad la creación de un amplio marco para el método plurifacético que es menester en las situaciones de posguerra, con miras a fomentar la formación profesional y el empleo. Con ello se puede contribuir también a mejorar la capacidad técnica de los gobiernos y otros órganos locales e internacionales para la elaboración de políticas viables; programas de actividades integrados y servicios de asesoramiento técnico para los grupos afectados por conflictos, y habilitación de grupos desfavorecidos, como mujeres, niños soldados, jóvenes y discapacitados, todo lo cual es indispensable para la edificación de una paz duradera. Se están preparando actividades complementarias, en el marco de una estrategia coherente de programas, para adoptar nuevas medidas concertadas a nivel nacional:

Dos testimonios

210

Ian Chambers, Director de la Oficina de la OIT en San José de Costa Rica y ex Director de la Oficina de Enlace de la OIT en Nueva York, en su calidad de experto en Derecho Internacional, participó de cerca en las negociaciones de paz en Guatemala. En marzo de 1995, en el marco del proceso general de paz, se firmó un acuerdo basado en el Convenio No. 169 de la OIT para reconocer y proteger los derechos de los indígenas y su identidad cultural. En 1996, el Gobierno de Guatemala firmó este Convenio. Su ratificación determinó la instalación de una serie de mecanismos para asegurar el diálogo entre grandes sectores de la sociedad civil y el gobierno.

Con arreglo a lo dispuesto en el acuerdo socioeconómico, Guatemala prometió aumentar las inversiones sociales, sobre todo en educación, emprender la reforma agraria y establecer un sistema tripartito de consulta sobre las principales cuestiones económicas y sociales, sobre todo en lo relativo al desarrollo local. Estos acuerdos son especialmente importantes ya que, como señala Chambers, “ninguna paz será duradera si no se reconoce y protege esta diversidad”.

La presencia de la OIT en las negociaciones de paz en Guatemala fue considerada positivamente por las partes interesadas y se estimó indispensable para tener debidamente en cuenta las cuestiones relacionadas con el trabajo en las futuras estrategias de desarrollo del país. Además, esta presencia contribuyó a la credibilidad de la Organización y garantizó que se tomaran en consideración los problemas de la mujer en el período de posguerra.

P.D. Pereira, que fue Coordinadora del Programa de Acción resumió en siete conclusiones su experiencia en esa tarea:

- Todos los programas de empleo tendrán que tomar en consideración el acceso a los medios de producción, en particular la tierra, el microcrédito y la tecnología, así como el desarrollo de los recursos humanos en el sentido lato del término.

- Estos programas tienen que incluir un elemento de “educación” en cuestiones tales como los derechos humanos, las normas laborales y la solución de conflictos.

- Debido a la naturaleza del contexto conflictivo, en algunas situaciones no será posible contar durante cierto tiempo con sistemas formales de seguridad social (que sin embargo tan necesarios son) dados los problemas planteados y la desintegración del sistema tradicional. Sistemas de servicios basados en la economía social podrían constituir una buena solución de compromiso.

- Las minas antipersonales son un grave problema en muchos países, que afecta a la salud mental, la pobreza, el empleo, los servicios sanitarios y la movilidad de las personas. La OIT, que se compone de organizaciones de empleadores y de trabajadores, puede contribuir visiblemente a la construcción de la paz, y en particular a la campaña para prohibir las minas antipersonales.

- La exclusión de las minorías (a veces de las mayorías) y los derechos humanos son causa de muchos conflictos. La experiencia de la OIT a este respecto puede adaptarse y ampliarse para aportar una contribución significativa a la paz.

- Se habla mucho de la participación de la sociedad civil en cuestiones concernientes a las Naciones Unidas; la OIT es la única organización cuyos órganos oficiales y actividades cuentan con la representación de dos importantes grupos de la sociedad civil. Ahora hay que reflexionar a fondo sobre cómo pueden vincularse a los esfuerzos de las Naciones Unidas en cuestiones más amplias que atañen a la comunidad internacional.

- Han transcurrido muchos años desde las primeras y limitadas intervenciones de la OIT en países afectados por conflictos.

Ahora ha llegado el momento de formular una política que se traduzca en una masa crítica, y de utilizar las competencias de la Organización en muchos sectores vitales para la edificación de la paz y el desarrollo humano.

**SEMINARIO INTERREGIONAL DE LA OIT
SOBRE LA REINSERCIÓN DE GRUPOS AFECTADOS
POR CONFLICTOS MEDIANTE LA
FORMACIÓN PROFESIONAL Y EL FOMENTO DEL EMPLEO**

Centro de Turín de la OIT, 3 a 7 de noviembre de 1997

INFORME RESUMIDO

El Seminario Interregional sobre la Reinserción de Grupos Afectados por Conflictos mediante la Formación Profesional y el Fomento del Empleo fue organizado por el Programa de Acción de la OIT de Formación Profesional y Empresarial para Países que salen de un Conflicto Armado, en cooperación con el Centro Internacional de Formación de la OIT, de Turín. Tuvo lugar del 7 al 11 de noviembre de 1997 en Turín, Italia, en cumplimiento de la decisión adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en su 269º. período de sesiones.

Los objetivos del Seminario Interregional fueron:

- examinar las cuestiones y los problemas críticos en relación con el empleo y la formación con miras a la reinserción de los grupos afectados por conflictos y considerar un marco formativo adecuado de la OIT, conceptual y global para actividades empleo y formación en los países afectados;
- ensayo preliminar del proyecto de directivas y elementos de formación para el fomento de la capacidad nacional e internacional con miras a la planificación, diseño, ejecución, supervisión y evaluación de los programas de formación y empleo para grupos afectados por conflictos; y,
- determinar operaciones eficaces de seguimiento por parte de OIT y de sus miembros tripartitos, respecto de los resultados del Programa de Acción y las necesidades identificadas.

Asistieron representaciones tripartitas de once países: Angola, Bosnia-Herzegovina, El Salvador, Etiopía, Guatemala, Líbano, Liberia, Mozambique, Reino Unido (concretamente Irlanda del Norte), Rwanda y Sri Lanka. También asistieron observadores de la Autoridad Nacional Palestina y de la Escuela para el Personal de las Naciones Unidas, así como expertos y funcionarios de la OIT: de la sede de las oficinas en los países y del Centro de Turín; 63 participantes en total.

En la ceremonia inaugural hicieron uso de la palabra: Antonio Graziosi, Director Adjunto del Centro de Turín; María Angélica Ducci, Jefa del Servicio de Políticas

y Sistemas de Formación de la OIT; y Eugenia Date-Bah, Coordinadora del Programa de Acción. Graziosi dio la bienvenida a los participantes y les hizo una descripción del historial y las actividades del Centro de Turín de la OIT y de la Escuela para el Personal de las Naciones Unidas, situada en la sede de dicho Centro.

María Angélica Ducci pronunció en esa oportunidad el discurso de inauguración del Seminario:

“Nos hemos reunido aquí para examinar uno de los fenómenos más trágicos del mundo actual: el número cada vez más elevado de conflictos armados. Esos conflictos afectan a muchos Estados miembros de la OIT, poniendo en grave peligro los objetivos mismos de nuestra Organización, como son el fomento del empleo, el alivio de la pobreza, la protección de los trabajadores, el fomento de la democracia y la observancia de los derechos humanos y las normas internacionales del trabajo. Seguimos sin poder obtener los dividendos genuinos de la paz, a pesar de los continuos esfuerzos desplegados con esta finalidad. Estamos ante una cuestión prioritaria que debería preocupar a toda la humanidad y a sus instituciones, a nivel nacional, regional o internacional. Por su parte, la OIT ha tratado, durante toda su larga historia, de contribuir a la edificación de la paz. En mi breve intervención, intentaré hacer una concisa descripción de lo realizado por la OIT hasta ahora, y subrayar la necesidad intensificar la acción de la Organización.

“Como saben ustedes, los orígenes de nuestra Organización se remontan a la Primera Guerra Mundial, cuando se reconoció el hecho de que la mejora del bienestar material de las poblaciones es esencial para promover una paz duradera. Esta opinión fue reafirmada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1944, en la postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, al adoptar cuatro normas internacionales del trabajo que hasta ahora son las únicas que la OIT ha aprobado sobre esta materia. Entre ellas figura la **Recomendación No. 71**, sobre la organización del empleo en la fase de transición de la guerra a la paz, que hace hincapié la necesidad de adoptar ‘medidas especiales’ para acelerar el empleo de los combatientes desmovilizados, los trabajadores desempleados de las industrias de guerra y los grupos afectados por conflictos, con inclusión de mujeres, jóvenes y discapacitados.

“La estructura tripartita de la Organización es otra baza favorable, por cuanto permite entablar el diálogo social que es indispensable para promover la reconciliación y la paz. A lo largo de los años la OIT ha realizado algunas actividades de asistencia técnica en varios países afectados por conflictos, con las siguientes finalidades, entre otras: fortalecer el sistema de administración del trabajo; redactar disposiciones de legislación laboral, y protección social, y promover el desarrollo de la microempresa y la pequeña empresa, la orientación profesional y la rehabilitación profesional de las personas discapacitadas. La Organización ha aplicado proyectos destinados a rehabilitar la infraestructura destruida por la guerra, mediante obras públicas de alto coeficiente de mano de obra; las actividades iban destinadas a los ex combatientes, a las mujeres y a otros grupos. Teniendo en cuenta las exigencias de

las situaciones de conflicto, se han adoptado algunos planteamientos innovadores en la concepción y ejecución de esas actividades, como la promoción de organismos locales de desarrollo económico. En algunos casos las actividades de asistencia técnica., destinadas inicialmente a los ex combatientes, se han ampliado para que pudieran beneficiar a otros grupos afectados por los conflictos.

“Existen muchísimas posibilidades de ampliar la acción actual de la OIT, su eficacia y su impacto en las situaciones de conflicto. El nivel de la asistencia actual es insignificante en comparación con la magnitud de los problemas planteados. Como es bien sabido, los conflictos afectan a los medios de vida de las personas y destruyen las fuentes básicas del ingreso. Nuestros representados sufren toda clase de agresiones, y sus capacidades y servicios se ven radicalmente disminuidos. Muchas personas son desplazadas y pierden sus hogares, sus tierras y su ganado. Otras muchas quedan discapacitadas. Un número cada vez mayor de mujeres pasan a dirigir los hogares, y muchos jóvenes se ven implicados en la guerra desde su adolescencia, y no reciben ninguna clase de educación. Además, deben tenerse en cuenta las terribles lesiones psicológicas que sufren las poblaciones. Después de la guerra, un alto número de repatriados, personas internamente desplazadas y soldados desmovilizados tienen que integrarse en una economía de baja capacidad de absorción, y en una sociedad cuyas estructuras han quedado gravemente disminuidas.

214

“En consecuencia, la organización de la formación profesional y el fomento del empleo en este contexto, como componente principal de la reinserción, la reconstrucción y la edificación de la paz, supone un importante desafío. Para responder a este desafío es preciso que los diversos agentes dejen de lado sus procedimientos habituales de trabajo y adopten nuevas técnicas y modalidades operativas.

“Esta es la razón subyacente de las dos importantes investigaciones efectuadas por la OIT en los últimos años para definir los parámetros y las estrategias de su acción. En 1994 y en 1995 se aplicó un importante programa de reinserción de los combatientes desmovilizados, después de lo cual, en 1995 se celebró una reunión de expertos en Harar, Etiopía, en la que se examinaron y apoyaron las directivas de la OIT para ese tipo de programas.

“En 1996 la OIT emprendió un Programa de Acción global de formación profesional y empresarial para países que salen de un conflicto armado, de dos años de duración. Los objetivos de este Programa consistían en promover la capacidad local, nacional e internacional para planear y aplicar programas de reinserción y mejorar los programas de fomento del empleo destinados a las diversas poblaciones afectadas por los conflictos, y no sólo a los excombatientes. Los estudios de países realizados en diferentes regiones del mundo en el marco del Programa, han proporcionado datos de investigación y han permitido extraer enseñanzas. Algunos de los resultados del Programa de Acción es lo que han examinado ustedes en este Seminario, a fin de ajustarlos a sus necesidades y para que nosotros podamos beneficiarnos también de sus ideas, en su calidad de agentes en las situaciones de conflicto.

“El programa de Acción ha determinado que, para reforzar la intervención de la OIT en las zonas afectadas por conflictos, la Organización necesita un marco general de acción. Así, pues, hace falta una **política clara** sobre la cuestión que identifique en términos precisos las funciones de la OIT y las de sus miembros constituyentes en esta esfera. Con ello se podrá movilizar la capacidad institucional de la Organización, los conocimientos técnicos de sus diferentes departamentos, para dar una respuesta integrada al problema. Los resultados del Programa de Acción han demostrado que la preparación de **directivas** sobre este asunto, aunque deban adaptarse a las circunstancias concretas de cada país, será útil para los diversos agentes en los planos, comunitario, nacional, regional e internacional, dada la complejidad de las medidas requeridas. Además, algunos obstáculos y limitaciones a las actividades de las diversas instituciones en las situaciones de conflicto podrán subsanarse mediante actividades de formación que promuevan la capacidad de estos organismos y de su personal. El Programa está preparando un **plan completo de formación**. A fin de obtener orientaciones para mejorar el plan, se ha preparado un documento sobre esta cuestión, que se someterá a su examen. El impulso creado por el Programa de Acción debe mantenerse, y hay que prever la satisfacción de las necesidades urgentes y las peticiones concretas identificadas por el Programa de Acción. En relación con este punto, se ha preparado un **Programa internacional de asistencia técnica** que prevé un cierto número de sectores de intervención, dentro de una estrategia integrada, respecto no sólo de los problemas de la reinserción, el mercado del trabajo y la reconstrucción, sino también de actividades de alerta temprana, ya que las condiciones desfavorables del trabajo es una de las causas subyacentes de los conflictos.

“Nosotros agradecemos la oportunidad que nos ofrece este Seminario interregional de consultarles acerca de estos productos y de generar otras ideas en beneficio mutuo de nuestra labor y del objetivo de paz.

“El mes pasado, la OIT organizó otro **seminario en Etiopía**, al que asistieron representaciones tripartitas de **Djibuti, Eritrea, Somalia y Uganda**, varias ONG y organizaciones de las Naciones Unidas y de la Organización de la Unidad Africana. El Seminario dio indicaciones acerca del enfoque relativo al fomento del empleo y la formación profesional en los países afectados por los conflictos, los muchos obstáculos surgidos, las medidas específicas que hacen falta y los sectores concretos de acción, especialmente de la OIT, antes, durante y después de los conflictos. Se puso de relieve la acción de seguimiento de la OIT, que debía incluir los siguientes elementos: *‘Acción a nivel normativo; promoción del diálogo y la consulta, y establecimiento de mecanismos para facilitarlos; acopio y difusión de información sobre el empleo, los derechos humanos y los problemas de la pobreza, que deben considerarse en los sistemas de alerta temprana; fomento de la capacidad; diseño y ejecución de proyectos; vigilancia y evaluación, y coordinación de las diferentes actividades, a distintos niveles, para la formación profesional y el fomento del empleo. Asimismo, la OIT podría desempeñar un importante papel en el plano internacional a fin de que la formación profesional y el fomento del empleo adquieran la condición de elemento crítico en los esfuerzos de reinserción, reconstrucción y edificación de la paz.’*”.

215

“Los participantes pidieron que los resultados del Seminario se señalaran a la atención del Consejo de Administración de la OIT ‘para atribuir prioridad al papel de la OIT y a los programas de seguimiento en las situaciones de conflicto, y asignar recursos para la realización de estas actividades de seguimiento’. Además, los participantes pidieron que los resultados se transmitieran al Seminario Interregional.

“Nosotros esperamos, pues, que los resultados de sus deliberaciones contribuyan a facilitar orientaciones e instrucciones claras a la OIT –en forma de una **declaración normativa y una acción concreta de seguimiento**–, sobre lo que debe hacerse en el futuro para ayudar a los Estados miembros y sus constituyentes tripartitas que tan desesperadamente necesitan el apoyo de la Organización en la situaciones de conflicto, o incluso antes de que se produzcan.

“Así, pues, les agradecemos que, a pesar de sus muchas ocupaciones, hayan aceptado nuestra invitación a viajar a Turín para asistir a este acontecimiento.

“Por último, quisiera aprovechar la oportunidad para expresar mi gratitud al Centro Internacional de Formación, de la OIT, por haber acogido a este Seminario y por los preparativos que han supuesto un esfuerzo tan grande de su personal. gracias a lo cual estamos aquí reunidos en un ambiente favorable para nuestra labor. Espero que esta semana sea fructífera.”

216

Transcurrida la presentación de los documentos, en la plenaria y en los grupos se iniciaron los debates sobre los temas del programa. Se procedió finalmente a evaluar los resultados del Seminario. Sus participantes observaron que para ellos había constituido una experiencia muy positiva: por primera vez en la historia de la OIT las representaciones tripartitas de once países afectados por conflictos había podido reunirse para intercambiar experiencias. Los debates en la plenaria y en los grupos permitieron llevar a cabo un amplio y objetivo examen de las cuestiones críticas y promover la capacidad de los participantes de hacer frente a los problemas con más eficacia.

Los principales resultados de este Seminario Interregional fueron:

- **La adopción de un proyecto de Declaración sobre la política de la OIT para los países afectados por conflictos**, que se remitirá al Consejo de Administración de la OIT, en su período de sesiones de marzo de 1998. La Declaración ofrece un marco claro y coherente para la acción de la OIT y sus partes constituyentes en los países afectados por conflictos. [V. texto completo de la Declaración en la página ...]
- **La formulación de útiles comentarios y sugerencias para ultimar los principales productos del Programa de Acción:** directivas, materiales de formación y el programa propuesto de asistencia técnica de seguimiento.

- **La afirmación del importante papel potencial de la OIT en los países afectados por conflictos**, y la identificación de sectores y enfoques concretos para el desempeño eficaz de esta función.

- **La exigencia de una acción urgente de la OIT , mediante un amplio programa de cooperación técnica**, para ayudar a sus tres partes constituyentes en las actividades de reinserción, reconstrucción, promoción de la paz y alerta temprana, en los países afectados por conflictos.

En la ceremonia de clausura hicieron uso de la palabra: el Presidente del Seminario, Gilberto Antero Botas, Ministro del Trabajo de Mozambique; y los Vicepresidentes (en nombre del grupo de los empleadores y de los trabajadores respectivamente) Humberto Preti, de Guatemala y Amos N. Gray, de Liberia. quienes pusieron de relieve la importancia del Seminario y su naturaleza innovadora. La Coordinadora del Programa de Acción, Eugenia Date-Bah, en nombre de la OIT, felicitó a los participantes por la labor realizada y expresó su satisfacción por los resultados obtenidos, que habían superado las esperanzas del Programa de Acción de la Organización y los objetivos fijados. Como el Programa de Acción finalizaba en diciembre de 1997, el seguimiento de los resultados dependería de la respuesta de los donantes y de la OIT. Por consiguiente, expresó la esperanza de que se obtendría un apoyo adecuado y rápido de las instancias pertinentes para garantizar una aplicación oportuna de la propuesta de asistencia técnica de seguimiento, que el Seminario había examinado y aprobado. Dio las gracias al Centro de Turín de la OIT por haber creado las condiciones necesarias con miras al éxito de la reunión.

217

En el discurso de clausura, **Gilberto Antero Botas**, se expresó en los términos siguientes:

“Ha sido un gran placer para mí asistir a este Seminario en el Centro de Turín. Hemos pasado juntos cuatro días de intensos debates, con el objetivo de encontrar medios más adecuados de diseñar los programas de reinserción económica y social de los grupos afectados por la guerra.

“Deseo expresar, en nombre de todos los participantes, mi más sincera gratitud por la cálida hospitalidad que se nos ha deparado durante nuestra estancia en Turín.

“La necesidad de reinsertar muchos miles de ciudadanos afectados por los conflictos armados ha creado importantes problemas para países que salían de situaciones bélicas. Estos problemas excedían de su capacidad, por lo que ellos necesitaban apoyo, especialmente en lo relativo al empleo y a la formación profesional.

“De ordinario, los países tropiezan con esos problemas cuando los gobiernos no existen, o cuando las instituciones tienen problemas de organización interna y de reformulación de sus mandatos. Esto impide que el Estado proporcione la ayuda adecuada a la población, y agrava la exclusión social y la pobreza. El resultado es

que se organizan muchos proyectos en un país y se encargan a instituciones que no disponen necesariamente de experiencia previa en este campo. Debido a la falta de coordinación, muchos de estos proyectos destinados a poblaciones afectadas por la guerra, han causado conflictos que, en último término, los gobiernos deben resolver.

“En este contexto, los gobiernos de países que salen de conflictos esperan que organizaciones neutrales y legítimas como la OIT, en las que participen representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores puedan desempeñar un importante papel en la asistencia a esos países, con objeto de concebir políticas activas de fomento del empleo y formación profesional. Por ello es importante también la creación de capacidad institucional a nivel nacional, para supervisar las actividades.

“Somos todos muy conscientes de la extrema dificultad de prever los conflictos y de que la OIT se encuentre en todas las partes del mundo para impedir que se produzcan. No obstante, nosotros deseamos que la Organización esté presente por lo menos en los procesos de negociación de la paz, para contribuir a establecer programas coherentes de reinserción antes de que los beneficiarios hayan regresado a sus lugares permanentes de residencia.

“Es esencial que estos programas cuenten con un importante componente de fomento de la capacidad, apoyado por la OIT, no sólo para las instituciones públicas, sino también para las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

218

“La creación de nuevos empleos, tanto en el sector formal como en el informal, necesita una política que facilite la inversión nacional y extranjero, y favorezca la realización de obras públicas de alto coeficiente de empleo en las empresas recién creadas.

“Todos los países representados en esta reunión están de acuerdo en que la OIT ha de prestar apoyo a la formulación, debate y presentación a la comunidad de donantes de nuevos proyectos destinados a las poblaciones afectadas por la guerra. Con ello, la Organización debe tener presente la necesidad de hacer participar en todas las fases a sus miembros constituyentes ya otros copartícipes potenciales, como al as ONG, las comunidades locales y los representantes de los beneficiarios.

“En nombre de todos mis colegas, deseo dar las gracias al Programa de la OIT y al personal de Ginebra y de las oficinas de correspondencia, y a los restantes interlocutores presentes. Nosotros esperamos que continúen proporcionándonos el apoyo en las fases de seguimiento de este Seminario Interregional. Les deseo a ustedes un retorno feliz a sus hogares.

“*A luta continua.* Muchas gracias.”

Las propuestas principales tratadas en el Seminario Interregional

Además de fijar un marco para la política y la acción de la OIT en situaciones de conflicto y de establecer directivas para el empleo y la formación en los países afectados, las principales propuestas analizadas fueron: i. apoyo a la formación; II. asistencia técnica de seguimiento; y, III. acción de seguimiento por los interlocutores sociales y otros organismos.

i. Apoyo a la formación

El documento “*Apoyo dinámico a la formación para las partes constituyentes de la OIT y otros agentes, con miras al fomento del empleo en los países afectados por conflictos*,” fue presentado por Ann Avery, Consultora de la OIT. La presentadora destacó que el tipo de formación a que se refería el documento promovería la capacidad de las partes constituyentes de la OIT y los encargados de la promoción del empleo en los grupos afectados por los conflictos. Estas actividades de formación deberían ayudar a las partes constituyentes a entender el proceso y los métodos de aprendizaje y formación, adquirir técnicas relacionadas con el fomento de la paz y la solución de los conflictos, y mejorar su eficiencia en los programas que se les haya confiado.

La formación debería ir encaminada a facilitar cinco acciones concretas a favor del empleo en los países que padecen las consecuencias del conflicto: analizar la situación; constituir el entorno adecuado para el empleo; hacer participar a todos los agentes, fomentar la participación global de los grupos especialmente afectados, y los servicios adecuados, y promover el conocimiento a fondo de los programas concretos que se apliquen (ALDE, microcrédito, reconstrucción de alto coeficiente de mano de obra, etc.). Sin embargo, los resultados insuficientes no siempre son debidos a falta de conocimientos; hay otras causas, como la falta de autoridad (incluida la normativa) o de instrumentos (organización, sistema, materiales, planes de estudio).

La oradora señaló que se organizaría un conjunto de actividades de formación dividido en tres partes: normas internacionales del trabajo que confieren a la OIT el mandato necesario para operar en este sector, técnicas esenciales y conocimientos aplicables a muchos programas, e intervenciones concretas en el sector. Estas medidas se aplicarían primero a la formación de los instructores y se someterían a varios ensayos (por ejemplo, en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín y en las regiones). Las medidas podrían aplicarse conjuntamente o por separado, y complementar los módulos y actividades existentes de formación de la OIT, para adecuarlos a las situaciones conflictivas.

Ian Cummings, Asesor Técnico Jefe de un proyecto de la OIT en Camboya, señaló la necesidad de una estructura global de apoyo consistente en un sistema de formación para las iniciativas en esta esfera. Cummings indicó un modelo posible para un sistema de este tipo, cuyas características principales eran las siguientes: un

consejo de formación, compuesto de ministerios del ramo, el sector privado, organizaciones de empleadores y trabajadores y las ONG; una secretaría de formación, integrada por varias dependencias ejecutivas que prestarían asistencia a las iniciativas en todo el país, y un instituto nacional de formación, que se ocuparía de la preparación de los planes de estudio, la formación de los instructores y los sistemas de apoyo. Se recalcó la importancia de adoptar un enfoque integrado de los programas en vez de un criterio fragmentario por proyectos.

En los debates de la plenaria, los representantes de los gobiernos explicaron las funciones y responsabilidades relativas a la formación de los agentes. La OIT podía encargarse de lo siguiente: *a nivel internacional*, asesoramiento técnico, un conjunto de actividades de formación, metodología de formación, técnica de planificación y normas internacionales del trabajo; *a nivel nacional*, evaluación de las necesidades de planificación y formación y enseñanza de técnicas especializadas; y, *a nivel local*, planificación, ejecución y, sobre todo, formación en materia de vigilancia y evaluación.

Los debates de grupos, que celebraron por separado los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, proporcionaron algunas ideas complementarias.

Los **delegados de los gobiernos** recomendaron que las constituyentes tripartitas:

- se esforzaron más en impedir los conflictos, utilizando las eventuales contribuciones de las organizaciones de empleadores y trabajadores en este sector;
- garantizaran la no discriminación en la contratación y en el lugar de trabajo;
- se pusieran en contacto con los periodistas para que los medios de comunicación participasen en la divulgación de las actividades de fomento del empleo en las situaciones de conflicto;
- promovieran la participación de los beneficiarios en la determinación de las necesidades de formación, el diseño del conjunto de estas actividades (para adaptarlo a las condiciones locales) y el fomento de la identificación local;
- analizaran los recursos locales para la formación y prepararan una base de datos sobre la disponibilidad de recursos y experiencias a nivel local;
- fortalecieran la efectividad de las organizaciones privadas de formación y los planes tradicionales de aprendizaje;
- aprovecharan al máximo los recursos nacionales/locales, entre ellos los consultores;

- dieran una amplia difusión a la documentación y se ocuparan de la formación de los instructores mediante seminarios nacionales, grupos de trabajo y otros medios;

- organizaran un modelo polivalente de acción;

- adoptaran un enfoque programático para la planificación y ejecución de la formación profesional, evitando el enfoque por proyectos que podría descoordinar las actividades;

- organizaran cursos de formación para todos los grupos afectados por conflictos, sin limitarse exclusivamente a los ex combatientes;

- buscaran el modo de conciliar los objetivos aparentemente incompatibles de la OIT y el Fondo Monetario Internacional (la OIT considera prioritario el empleo, mientras que los programas de ajuste estructural del FMI reducen los puestos de trabajo), en las situaciones de conflicto.

Además, el grupo sugirió que la OIT diese una amplia difusión a los materiales de formación preparados y organizase reuniones de trabajo nacionales para capacitar a los instructores.

Los **delegados de los empleadores** destacaron la función de los empleadores en el conjunto de actividades de apoyo a la formación, y más concretamente en la constitución de un entorno favorable al empleo. Sugirieron que se adoptasen medidas del tenor siguiente:

- promover condiciones favorables a la inversión y el crecimiento económico, que contribuyan a aumentar las oportunidades de empleo;

- tomar medidas para restablecer el crecimiento económico, con objeto de promover la creación de empleos;

- prever incentivos para las actividades del sector privado y para las inversiones destinadas a crear puestos de trabajo;

- formular políticas económicas racionales y crear un entorno macroeconómico estable para fomentar la inversión;

- movilizar los recursos destinados a las actividades de formación;

- identificar las instituciones que tienen, o han tenido, servicios de formación, y fortalecerlas;

- organizar un sistema de información sobre las necesidades y la disponibilidad de mano de obra especializada;
- organizar y planear actividades de formación en el trabajo; y
- ayudar a los gobiernos a formular políticas encaminadas a vincular las necesidades de capacitación industrial y las actividades de formación.

Los **delegados de los trabajadores** indicaron que era necesario organizar actividades de formación de la mano de obra, regulares y continuas –tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra– de modo que los trabajadores puedan contribuir a la creación de condiciones para la paz. Estas actividades de formación deberían constar de lo siguiente:

a) en tiempo de paz

- difusión de los derechos de los trabajadores;
- participación de los trabajadores en la preparación de los convenios;
- cómo establecer redes con otras instituciones, y razón de ello;
- cómo atraer fondos y apoyo político;
- cómo atraer a la juventud a la formación profesional;
- cómo organizar actividades especiales de formación de la mujer; y
- cómo organizar actividades especiales de formación de personas discapacitadas.

b) durante el conflicto o después de éste

- cómo satisfacer las necesidades inmediatas de los trabajadores mediante empleos alternativos, agricultura de subsistencia y servicios de crédito;
- cómo colaborar con el gobierno para organizar programas de formación destinados a los ex combatientes; y
- cómo tratar a los afectados por traumas psicológicos.

Además, los trabajadores se declararon partidarios de las siguientes medidas y políticas:

- constituir ALDE, por ejemplo, para el desarrollo de la pequeña empresa, con la participación de personas que posean ya algunos conocimientos básicos;
- vincular la formación con las oportunidades *inmediatas de empleo*; dar prioridad a los planes de autoempleo, incluido el sector agrícola;
- organizar actividades de formación en la constitución de redes y exponer las razones de la colaboración con otros grupos;
- promover la presencia de la OIT en los sectores locales que padecen las devastaciones de la guerra, como la región septentrional de Sri Lanka.

ii. Asistencia técnica de seguimiento por la OIT

La Jefa del Servicio de Políticas y Sistemas de Formación de la OIT, María Angélica Ducci, presentó el documento sobre el proyecto de actividades de seguimiento titulado “Empleo para la paz: Un amplio programa internacional de asistencia técnica para los países afectados por conflictos”. La oradora puso de relieve los objetivos previstos, la estrategia y las actividades en los diferentes niveles. La propuesta se basaba en las necesidades identificadas con los nacionales de los países y otros grupos afectados por conflictos, mediante estudios y seminarios por países organizados por el Programa de Acción de Formación Profesional y Empresarial, en el marco del programa y presupuesto de la OIT para el bienio de 1996-1997.

El programa propuesto de cooperación técnica internacional tiene por finalidad ayudar a los gobiernos, a los interlocutores sociales y a otros agentes en los Estados miembros de la OIT a hacer frente a los problemas del fomento del empleo y la formación profesional en las situaciones de conflicto. Entre sus objetivos inmediatos figuran los siguientes: mejora del bienestar material y absorción de los grupos afectados por conflictos en la sociedad civil, mediante la promoción del empleo; creación de un entorno potenciador del empleo en las situaciones de conflicto; promoción de la capacidad institucional local y de la reconstrucción social, económica y física, teniendo en cuenta la situación del empleo; inclusión de los interlocutores sociales y otras instituciones y cuestiones relacionadas con el trabajo en las negociaciones y programas de edificación de la paz, y fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana mediante la incorporación de sistemas de vigilancia de las causas subyacentes y las disputas laborales a estos sistemas.

Describió a continuación la estrategia integrada, las actividades y los productos previstos del Programa, la cual combinaba varios puntos de intervención inicial/sec-tores de intervención, diferentes niveles operativos –comunitario, nacional, regional e internacional– y determinados grupos de beneficiarios. Los puntos de intervención inicial eran la reinserción, las negociaciones de paz y la alerta temprana. Se reconocía la necesidad de la identificación local y la sostenibilidad y se proponía por consi-

guiente la creación de una fuerza de trabajo compuesta de diversos agentes locales y grupos afectados por conflictos, encargada de planear y llevar a la práctica las actividades en el plano local.

La oradora pidió al Seminario que debatiera el proyecto presentado, proponiendo enmiendas y adiciones que modificaran y enriquecieran el documento. Cuando el proyecto fuera definitivo, se intentaría encontrar financiación, dirigiéndose para ello a varios donantes.

En los debates subsiguientes de la plenaria y los grupos, algunos participantes pidieron que el documento tratara con más detalle: criterios para seleccionar a los países que deberán incluirse en el programa propuesto; identificación y ejecución nacional de las actividades, con expertos locales; procedimientos para los países donde el conflicto no haya terminado todavía; modalidades para concertar alianzas estratégicas con otros organismos y ONG con miras a la aplicación, vigilancia y evaluación de las actividades del Programa en situaciones en que estas alianzas puedan ser necesarias; modalidades de la intervención de la OIT en países que carecen de una autoridad gubernamental legítima; y, prioridades que deben establecerse entre los elementos del marco integrado, para tener en cuenta la capacidad de la OIT de hacerse cargo de ellos.

224

Asimismo, se sugirió que: se confiara a expertos locales la realización de las actividades del Programa a nivel local/nacional, y que se tuviera en cuenta la participación de las comunidades en la planificación, ejecución y gestión de las actividades; todas las actividades y dispositivos jurídicos relacionados con la reinserción debían orientarse a la creación de empleos y centrarse en grupos concretos tales como las personas desmovilizadas y discapacitadas, etc., teniendo en cuenta sus posibilidades de empleo y reinserción en el mercado de trabajo, y no en la promoción de servicios sociales y otras medidas no sostenibles; y, que la OIT debía proporcionar asistencia en la preparación y fortalecimiento de las leyes laborales, ya que los conflictos afectaban al ordenamiento legislativo de los países.

En relación con la estrategia, se propuso que: el Programa diese comienzo lo antes posible; en la propuesta se aclarasen las funciones del grupo de trabajo local, el “equipo de intervención rápida” y el “Comité Directivo Internacional”; el término “equipo de intervención rápida” se cambiase a “equipo de coordinación de la acción”.

Finalmente se propuso que, en la estrategia del Programa se estableciera el siguiente orden de prioridad de los diversos puntos de intervención inicial de la OIT: i. reinserción; ii. mercado del trabajo; iii. reconstrucción; iv. negociaciones de paz; y v. alerta temprana.

En lo relativo a las actividades propuestas, se sugirió que se tuviera en cuenta:

- la intervención de la OIT como medio de facilitar las negociaciones de paz (dada su experiencia en la solución de conflictos laborales) y la necesidad de considerar las normas internacionales del trabajo en los acuerdos de paz;

- la colaboración de la OIT con las instituciones locales *existentes* y los programas de diversas organizaciones de las Naciones Unidas y otros organismos, como el PNUD, el Banco Mundial, la OIT y la Comisión Europea, a fin de garantizar la sostenibilidad;

- los planes de empleo comprendidos en las estrategias nacionales de recuperación económica;

- la necesidad de un enfoque descentralizado;

- la determinación de los órganos que se encargarán de las diversas actividades;

- la colaboración con las organizaciones locales de empleadores y trabajadores desde el comienzo mismo de la operación, a fin de que los agentes políticos presten la debida atención al empleo y la formación en los procesos de reinserción, promoción de la paz y reconstrucción;

- la participación, lo antes posible, de la OIT en el proceso de paz, para garantizar la continuidad y la coherencia de los esfuerzos de promoción del empleo, desde la fase de emergencia hasta la de desarrollo.

- la colaboración con el sector privado durante todo el proceso de paz para identificar oportunidades de negocios y empleos, mediante la constitución de vínculos horizontales y verticales entre empresas de todos los tipos, evitando considerar la formación como un fin en sí mismo;

- el establecimiento, por parte de la OIT, de contactos mejores y más amplios con la base a fin de aproximarse más a los interlocutores sociales y hacer más presente a la Organización; y

- la inclusión de actividades de promoción de la capacidad nacional, asesoramiento sobre la aplicación de los convenios de la OIT, organización de actividades de formación profesional, técnicas de empleo de alto coeficiente de mano de obra, gestión empresarial y legislación laboral.

Otras sugerencias se refirieron a: evaluación de las necesidades; proyectos de base rural de alto coeficiente de mano de obra; desarrollo de la pequeña empresa, con inclusión de planes de microcrédito; y, educación cívica.

iii. Acción de seguimiento por los interlocutores sociales y otros organismos

Christopher Cushing, de la Escuela para el Personal de las Naciones Unidas, facilitó información sobre las actividades pertinentes de dicha Escuela, en especial la parte correspondiente a la paz y la seguridad, y observó, entre otras cosas, que:

- varios organismos, como el Banco Mundial y la OCDE-CAD, se encontraban en la misma etapa que la OIT en sus intentos de formular una estrategia de acción en los países afectados por conflictos;
- la OIT tenía un importante papel que desempeñar antes, durante y después de los conflictos, constituyendo uno de sus puntos más fuertes su constitución tripartita; y,
- los análisis de la economía en las situaciones de conflicto no habían tenido suficientemente en cuenta las cuestiones relativas al comercio mundial y el mercado negro de armamentos.

El representante sindical de Bosnia-Herzegovina planteó las siguientes cuestiones respecto de la intervención de los sindicatos:

- La importante función de las consultas tripartitas, y el hecho de que sería pretencioso esperar que la OIT ponga fin a todos los conflictos. Por consiguiente, no había que suscitar esperanzas excesivas. La función y la capacidad de los sindicatos podían promoverse mediante: seminarios sobre las actividades sindicales; establecimiento de organizaciones de empleadores que negocien con los sindicatos; transferencia de experiencias de los países desarrollados; formación y reciclaje de los discapacitados; y, examen de la legislación laboral.

- Era de prever que se produjesen huelgas durante el proceso de privatización que solía seguir el conflicto, si los trabajadores no obtenían lo que esperaban.

En cuanto a la participación de los empleadores en las operaciones de seguimiento, una representante de ese sector, de Sri Lanka, recalcó que no existía una definición universal de la función de los empleadores en una situación de conflicto; la función tenía que determinarse con arreglo a la situación concreta de cada país. Expuso, a título de ejemplo, la situación específica de su país.

En el debate subsiguiente se destacaron los siguientes puntos:

- la importante función de los gobiernos en las operaciones de seguimiento;
- la necesidad de fomentar la capacidad, utilizando las técnicas locales y colaborando con la población de la localidad;

- la importante función de los medios de comunicación, sobre todo para conformar la opinión pública e influir en las decisiones de los inversores (especialmente en los países afectados por conflictos);
- la necesidad de que la OIT sirviera de contrapeso al Banco Mundial y el FMI, a fin de dar a conocer la estrecha relación existente entre el desempleo y los conflictos.
- La OIT podía hacer presión sobre el FMI para que no aplicase medidas económicas drásticas, sobre todo mediante programas de ajuste estructural, que pudieran dar pábulo a los conflictos;
- a menudo las organizaciones de las Naciones Unidas no coordinaban sus intervenciones en las situaciones de conflicto. Esta situación debe cambiar, empezando por la OIT; y,
- el gobierno y los interlocutores sociales podrían reunirse, cuando los participantes regresaran a sus respectivos países, para definir las necesidades nacionales y preparar las solicitudes a la OIT.

María Angélica Ducci hizo las siguientes observaciones con respecto al seguimiento por la OIT y dijo que las sugerencias de los participantes se incluirían en la propuesta sobre el seguimiento. Los países podían ayudar a la OIT a obtener fondos para la aplicación del programa propuesto. Sería de utilidad que los países, en las reuniones tripartitas, formularan peticiones concretas de asistencia para convencer a los donantes de que financiaran el programa. El resultado del Seminario y las opiniones que formulase el Consejo de Administración, en su reunión de marzo de 1998, sobre el programa propuesto, serían fundamentales para conseguir una dedicación real al programa de empleo para la paz; ello podría facilitar la asignación de fondos de la OIT para el inicio de las actividades. Los países ya podían empezar a dirigir solicitudes de asistencia a la OIT, por ejemplo para la evaluación de las necesidades y los ejercicios conjuntos de planificación. La oradora comunicó al Seminario que se preveía la celebración de una mesa redonda de donantes para tratar del programa de asistencia técnica propuesto.

227

LA POLITICA DE LA OIT EN LOS PAISES AFECTADOS POR CONFLICTOS

El *Seminario Interregional de la OIT sobre la Reinserción de Grupos Afectados por Conflictos mediante la Formación Profesional y el Fomento del Empleo* se celebró del 3 al 7 de noviembre de 1997, en el marco del Programa de Acción de Formación Profesional y Empresarial y de conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en su 269ª. reunión, y adoptó el siguiente proyecto de declaración normativa que debía someterse a la consideración del Consejo de Administración en su reunión de marzo de 1998:

“La promoción del empleo, la justicia social, la democracia y la observancia de los derechos humanos y las normas internacionales del trabajo son los objetivos primordiales de la Organización Internacional del Trabajo. La OIT se creó en 1919, al término de la Primera Guerra Mundial, en el ámbito del proceso de reconstrucción de los países que participaron en esa guerra y con la finalidad de garantizar que no se produjeran de nuevo los factores económicos y sociales que habían contribuido a provocarla. En 1944, en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, la Organización adoptó la Declaración de Filadelfia y la Recomendación No. 71 sobre la organización del empleo en la fase de transición de la guerra a la paz. Ambos documentos subrayan la misión de la OIT de impedir las guerras y los conflictos sociales, apoyar el proceso de reinserción y reconstrucción y edificar una paz sostenible.

La paz duradera, como afirma la Declaración de Filadelfia, sólo puede basarse en la justicia social.

228 Sin embargo, a medida que nos aproximamos al siglo XXI la guerra y los conflictos civiles proliferan en países y regiones de todo el mundo, aunque la amenaza de una guerra mundial no es tan presente. En 1994 había 45 conflictos declarados en diferentes regiones; actualmente, alrededor de un tercio de los Estados miembros de la OIT se encuentran en una situación de conflicto, por primera vez o de modo repetido, o sufren las consecuencias de un conflicto en un país vecino. Así como los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial hicieron necesario un serio debate de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo, para examinar la cuestión de la reinserción y la reconstrucción en la posguerra y el papel y la acción de la OIT a este respecto, ahora el elevado número de conflictos en todo el mundo impone una respuesta igual. Si bien la labor normal de la Organización sigue siendo importante en este sentido, no basta para resolver los graves problemas de los países afectados por conflictos.

Las sociedades que pasan de una situación de conflicto a una situación normal de desarrollo económico y social hacen frente a problemas especialmente difíciles, como el de la reinserción de los combatientes desmovilizados, las personas internamente desplazadas y los repatriados y otros grupos de la sociedad afectados por el conflicto; la reconstrucción de la infraestructura del mercado de trabajo en el marco de una estrategia económica más amplia; el restablecimiento de la capacidad institucional y la base de conocimientos técnicos del país; el apoyo a los sectores más amplios del proceso de paz; el establecimiento o reconstitución de sistemas de información, y la rehabilitación de la infraestructura. De ordinario las instituciones salen debilitadas de los conflictos, y si antes ya eran débiles ello puede haber contribuido al conflicto. En consecuencia, la OIT debe atribuir una elevada prioridad a la asistencia al fomento de la capacidad, especialmente en los ministerios del trabajo y de asuntos sociales, las organizaciones de trabajadores y empleadores, otras instituciones del mercado de trabajo y las autoridades encargadas del resentimiento y la rehabilitación.

Es importante que durante el conflicto la OIT fomente y apoye la participación activa de los interlocutores sociales en el diálogo y las negociaciones de paz y en la planificación de la reconstrucción. Los análisis de la economía de conflicto o de guerra y de las cuestiones relativas al trabajo y el empleo que son favorables o contrarias al proceso de paz podrían aportar una importante contribución a este fin. Asimismo, la OIT debe ayudar a sus constituyentes tripartitas a participar en los esfuerzos de reconciliación y en las negociaciones de paz, subrayando la importancia de las normas internacionales del trabajo y las cuestiones referentes al empleo y la mano de obra, y promoviendo su capacidad de intervenir activamente en esos procesos. En el curso del conflicto la Organización debe coadyuvar a la rehabilitación y reinserción de los grupos afectados, como ex combatientes, personas discapacitadas y jóvenes, y, mediante actividades de promoción y planificación del empleo, facilitar el logro de una paz duradera, recrear el tejido social, rehabilitar la infraestructura y reavivar la economía.

Hay que prestar atención especial a la necesidad de prever y señalar los fenómenos económicos y sociales –como la pobreza y el desempleo, la interrupción del diálogo social y las violaciones de los derechos humanos– que contribuyen a alimentar los conflictos y a socavar el orden social. La OIT debería participar en las operaciones de alerta temprana de los conflictos con sus mecanismos de supervisión de la observancia de las normas internacionales del trabajo, incluidas las violaciones de la libertad de asociación y del principio de no discriminación. Además, la Organización debería supervisar las tendencias nacionales del mercado de trabajo, la exclusión social, la pobreza y las consecuencias nocivas de las políticas sociales y económicas, que son otras tantas causas de los conflictos. Gracias a su estructura tripartita, la Organización está en condiciones de promover un diálogo social que permita desactivar o atenuar las tensiones.

229

El alcance y la diversidad de los problemas en los países afectados por conflictos hacen necesario que la OIT coordine sus actividades con todos los agentes nacionales y extranjeros, incluidas otras organizaciones y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, para establecer vínculos entre las diferentes aportaciones y potenciar sus actividades respectivas y conjuntas. Para ello es necesario un planteamiento flexible y global que, a la vez que tiene en cuenta las necesidades particulares de los sectores más vulnerables, integre a todos los grupos afectados en una respuesta colectiva más amplia a las necesidades de la entera sociedad. Por su parte, la OIT debe adoptar un enfoque participativo para llegar a un consenso sobre el diseño y la aplicación de programas a nivel nacional, local y comunitario. La participación debe verse como un vehículo que facilite la identificación nacional y local, para asegurar que los programas sean sostenibles y estén dirigidos por los usuarios. Otro factor importante es la aportación que ello supone al proceso general de reconciliación nacional.

Es importante que la OIT indique claramente la asistencia que puede proporcionar y el modo en que puede proporcionarla, para evitar esperanzas poco realistas.

Los sectores en los que la OIT puede hacer una aportación especial son los siguientes: formulación de las políticas sociales y laborales e inclusión de dichas políticas en los acuerdos de paz; promoción de la capacidad institucional, local y nacional, especialmente en materia de políticas, programas y administración del mercado del trabajo; creación de un marco legislativo potenciado en la esfera del derecho del trabajo, relaciones laborales y normas internacionales del trabajo; formación (en particular orientación profesional) incluidos los conocimientos para la vida, en relación con las nuevas oportunidades de empleo; fomento del empleo de la mujer; rehabilitación de personas discapacitadas; creación de empleos mediante el desarrollo de empresas, autoempleo productivo y obras públicas de alto coeficiente de mano de obra; protección social y servicios sociales; e investigación, información y evaluación de las necesidades del mercado del trabajo.

230

En la formulación de estos programas de asistencia, la OIT deberá tener en cuenta los orígenes, dinámica y resultados del conflicto de que se trate. Por ejemplo, es posible que las situaciones de exclusión causantes del conflicto no hayan desaparecido a su término, mientras que otras pueden haber surgido de resultados del conflicto mismo. Los programas deben adecuarse a la medida en que el conflicto haya afectado a la sociedad y a las características, complejidad y dinámica de los países damnificados. Las respuestas y planteamientos habituales de la OIT deben adaptarse a fin de que sean más pertinentes y tengan un mayor impacto en los contextos específicos. Para ello es menester una mayor flexibilidad en los procedimientos habituales de la Organización, que deberá asignar sus recursos humanos y financieros de un modo adecuado para hacer frente a los problemas especiales de los países afectados por conflictos. Asimismo, hace falta un programa especial que movilice los recursos de las comunidades donantes a fin de maximizar la asistencia técnica a esos países, y debe hacerse hincapié en la contribución singular que pueden aportar las políticas e intervenciones laborales y sociales para mitigar esos problemas.

A fin de establecer un marco para la acción de la OIT, convendría reconsiderar las normas internacionales del trabajo relativas a los países afectados por conflictos (particularmente las Recomendaciones Nos. 68, 71, 72 y 73¹, adoptadas en 1944), y evaluar las necesidades de revisión de esas normas, para que puedan proporcionar orientación en las situaciones actuales de conflicto. Asimismo, debería prestarse especial atención a los convenios de la OIT relativos a los derechos humanos, especialmente el Convenio No. 111, que puede contribuir decisivamente a evitar las discriminaciones antes, durante y después del conflicto, así como otros convenios y recomendaciones pertinentes de la OIT.

¹ Recomendación No. 68: Seguridad de los ingresos y atención médica para combatientes desmovilizados y trabajadores desempleados de las industrias de guerra; Recomendación No. 71: Organización del empleo en la fase de transición de la guerra a la paz, Recomendación No. 72: Servicios de empleo; y Recomendación No. 73: Planificación nacional de obras públicas, 1944.

La presente Declaración tiene por objeto poner de relieve el compromiso de la Organización de atender a las necesidades de los países afectados por los conflictos y, de conformidad con su mandato, colaborar con los Estados miembros de todas las regiones del mundo a fin de crear las condiciones necesarias para una paz duradera y un desarrollo económico y social equitativo.”

Otras recomendaciones fundamentales para el seguimiento

- Debe organizarse un amplio programa global de asistencia técnica de la OIT que atienda a las necesidades urgentes de los países afectados por conflictos. Esta iniciativa habrá de someterse al Consejo de Administración de la OIT en marzo de 1998, para su examen y aprobación. La Oficina deberá recabar recursos externos de los donantes con esta finalidad.
- Los miembros constituyentes de la OIT deberán participar plenamente en la identificación de las necesidades y la ejecución de las actividades en el marco de este programa. Hay que prestar atención especial a las características propias de los países participantes, así como a las diferencias en la naturaleza de sus conflictos.
- La aplicación de este programa de asistencia técnica de la OIT debería coordinarse con las actividades de otros organismos de las Naciones Unidas que tratan de integrar sus esquemas de ayuda a los países afectados por conflictos.
- Convendría que los representantes de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y trabajadores difundieran información sobre las conclusiones del Seminario y las pusieran en práctica en sus países, por ejemplo planificando la evaluación de las necesidades que puedan requerir asistencia del Programa.
- El informe del Seminario Interregional sobre la Reinserción de Grupos Afectados por Conflictos mediante la Formación Profesional y el Fomento del Empleo, así como el proyecto de Declaración sobre la política de la OIT en los países afectados por conflictos, deberán someterse al Consejo de Administración de la OIT en su reunión de marzo de 1998.

