

**PARA INFORMACIÓN**

## QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

**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 función del empleo en situaciones posteriores a conflictos**

1. En situaciones posteriores a conflictos, el empleo es vital para garantizar la estabilidad, la reintegración, el crecimiento socioeconómico y una paz sostenible. La creación de empleo ofrece a las comunidades y las personas los medios necesarios para la supervivencia y la recuperación. La existencia de un vínculo fundamental entre el empleo y la consolidación de la paz se reconoció plenamente al término del proceso de consulta interorganismos, de tres años de duración, codirigido por la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que culminó en mayo de 2008 con la aprobación por el Secretario General de las Naciones Unidas de la Política de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración<sup>1</sup> en la sociedad después de un conflicto (en adelante «la Política»). Esta nueva Política de las Naciones Unidas, que va acompañada de una nota de orientación operacional adoptada en septiembre de 2009 por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), contribuye a desarrollar una comprensión y un enfoque comunes de la creación de empleo y de la reintegración en las situaciones posteriores a conflictos en el plano nacional.
2. La Política tiene por objeto contribuir a ampliar y potenciar al máximo el impacto, la coherencia y la eficacia del apoyo al empleo que prestan los organismos de las Naciones Unidas a los países que salen de situaciones de conflicto. En ella se presta especial atención a las necesidades y capacidades de los grupos afectados por conflictos, en particular, a las mujeres desempleadas y los jóvenes.
3. El éxito sin precedentes que representa haber logrado un consenso sobre una política de tan amplio impacto fue el resultado del compromiso y los esfuerzos de veinte organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, que participaron en el proceso de consulta, y de un grupo de trabajo especial creado en noviembre de 2006 por el Secretario General de

<sup>1</sup> [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09\\_310\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_310_engl.pdf).

las Naciones Unidas<sup>2</sup>. Paralelamente, la OIT creó un grupo de trabajo, en enero de 2007, con participantes de toda la Oficina, presidido por el Director Ejecutivo del Sector del Empleo, con el fin de prestar apoyo a la elaboración del documento de política. El Programa de Respuesta a las Crisis y Reconstrucción coordinó este proceso internamente y en relación con los demás organismos de las Naciones Unidas.

4. El Secretario General de las Naciones Unidas también pidió a la OIT y al PNUD que desarrollaran su capacidad interna para apoyar la ejecución de los programas de trabajo decente en situaciones posteriores a conflictos. Mediante una decisión<sup>3</sup> que acompañó su respaldo a la Política, el Secretario General encomendó a la OIT y al PNUD el mandato de establecer un equipo conjunto de apoyo de duración determinada, con la Oficina Internacional del Trabajo como anfitriona, que se centrará en el despliegue de la Política y abordará las deficiencias que subsistan en el proceso de la puesta en práctica en el plano de los países.
5. A raíz de estos nuevos acontecimientos, el Programa de Trabajo Decente se ha convertido en un instrumento esencial para la recuperación y la consolidación de la paz en el plano nacional tras un conflicto, tanto en el sistema de las Naciones Unidas como fuera de él. Como consecuencia de este logro, la función de la OIT en la esfera de las políticas y el asesoramiento cobrará importancia e influirá en las operaciones de recuperación y reconstrucción, reforzando así la coherencia de las Naciones Unidas. Como se destaca en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, y en el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015<sup>4</sup>, el mundo del trabajo contribuye de manera importante al progreso económico y social y a la estabilidad política. La aplicación de esta Política contribuirá de manera eficaz al logro de resultados en materia de trabajo decente en los países que salen de un conflicto.

## **Oportunidades y desafíos en materia de empleo en situaciones posteriores a conflictos**

6. Es difícil promover el crecimiento del empleo en tiempos de paz, y mucho más después de un conflicto. Crear empleo recurriendo a la energía positiva y las competencias de los jóvenes representa un reto particularmente difícil, ya que esos grupos a menudo están atrapados en el círculo vicioso de la violencia, la pobreza, el analfabetismo y la exclusión social. Debería existir un equilibrio entre las preocupaciones prioritarias relativas a la seguridad y las consideraciones relativas a la equidad, especialmente cuando se trata de personas o grupos específicos, como por ejemplo los ex combatientes. Si bien es esencial reconocer las necesidades de grupos específicos, este tipo de enfoque puede alimentar el resentimiento en las comunidades, si no forma parte de una estrategia global que respete al mismo tiempo las necesidades básicas de las comunidades y la equidad. Para facilitar los procesos de reconciliación a largo plazo, deben abordarse las causas profundas de los conflictos, como el acceso desigual a la tierra y a los recursos naturales.

---

<sup>2</sup> Decisión del Secretario General de las Naciones Unidas núm. 2006/50, 28 de noviembre de 2006 (existe sólo en inglés).

<sup>3</sup> Decisión del Secretario General de las Naciones Unidas núm. 2008/19, 23 de mayo de 2008 (existe sólo en inglés).

<sup>4</sup> Documento GB.304/PFA/2 (Rev.).

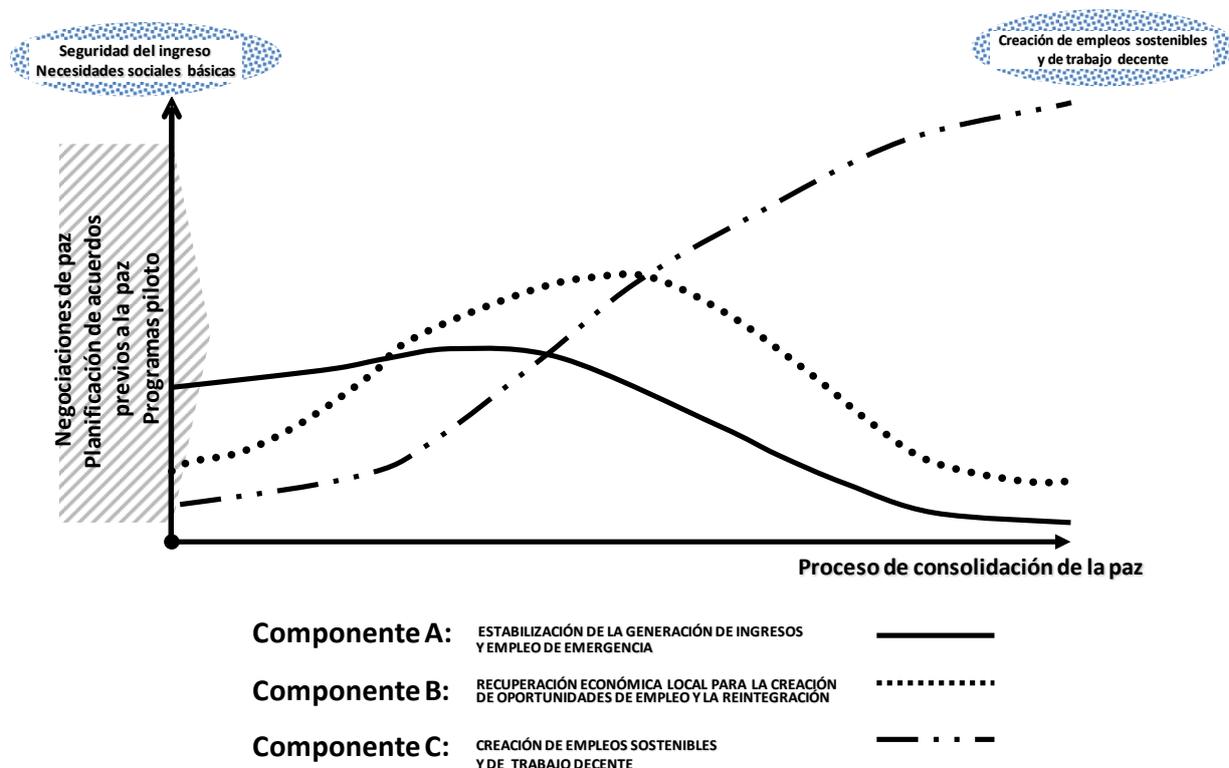
7. La transición del conflicto a la paz crea oportunidades para un cambio social y económico. La recuperación socioeconómica debería gestionarse de modo que beneficie a toda la población. El empleo debería contribuir a la distribución de los beneficios resultantes de la paz y mejora de los derechos de toda la población afectada por los conflictos, como por ejemplo las personas desplazadas, los repatriados y los ex combatientes, prestando especial atención a la reducción de las desigualdades que perjudican a las mujeres y los jóvenes. Mediante importantes inversiones en infraestructura se debería optimizar el uso de las técnicas de intensificación del empleo y las técnicas favorables al empleo, siempre que sean viables desde el punto de vista económico y técnico.

## Enfoque global y programas análogos – la Política y sus mecanismos de aplicación

8. La Política, que pone de relieve la necesidad de contar con estrategias coherentes y globales para promover el empleo y la reinserción en la sociedad después de un conflicto, contiene tres conjuntos de programas, definidos como componentes de programación. Los tres componentes promueven el empleo, pero su enfoque es diferente pues apuntan respectivamente a: *a)* la estabilización, *b)* las oportunidades de recuperación y reinserción, y *c)* la creación de empleos sostenibles y de trabajo decente. Los tres componentes deberían ponerse en práctica de forma simultánea durante las negociaciones de paz, si bien son de diferente intensidad y duración, en función de la situación local.



### Un único programa con tres componentes concurrentes (las curvas indican la intensidad de los programas)



9. Los programas del componente A comprenden los empleos temporales de emergencia, tales como los proyectos de dinero por trabajo (*cash for work*) y servicios públicos de empleo, así como también el subsidio básico para gastos de subsistencia y los subsidios iniciales (incluida la ayuda en dinero efectivo). El objetivo de este componente es consolidar la seguridad y la estabilidad a través de programas que permitan distribuir rápidamente los beneficios de la paz a mujeres jefas de hogar, ex combatientes, jóvenes, repatriados, personas desplazadas y aquellas personas expuestas a un alto riesgo de ser explotadas o víctimas de abusos, especialmente las mujeres. Estos programas pueden contribuir a dar un rápido impulso a la recuperación económica y social y a restablecer los medios de subsistencia.
10. Los programas del componente B comprenden el desarrollo de la capacidad de los gobiernos, las autoridades y los proveedores locales de servicios comerciales; los programas de desarrollo impulsados por la comunidad con inversiones participativas en infraestructura económica y social local, y los programas locales de recuperación económica, desarrollados en consulta con los grupos de la comunidad y cuyo objetivo es ampliar el sector privado y los servicios de ayuda directa al empleo, tales como los programas de microfinanciación.
11. Los programas del componente C comprenden la prestación de apoyo a las políticas macroeconómicas y fiscales, las políticas activas de mercado de trabajo, las políticas en materia de legislación laboral y de inversión, el apoyo al sector financiero y los servicios de desarrollo empresarial, y la promoción de las instituciones relacionadas con el trabajo que mejoren la empleabilidad, la protección social y otros aspectos de la administración del trabajo. Los programas deberían ser respaldados y examinados en el marco del diálogo social mantenido entre los mandantes tripartitos (gobierno, empleadores y trabajadores) y las demás partes interesadas, a fin de promover el consenso sobre la política del mercado de trabajo, así como sobre las reformas jurídicas e institucionales. El objetivo final 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, dando una atención prioritaria a los grupos marginados.
12. Gracias a la adopción de este enfoque global, las Naciones Unidas deberían encontrarse en mejores condiciones para ampliar y potenciar al máximo el impacto del apoyo al empleo y a la reintegración en la sociedad. El Secretario General de Naciones Unidas ha creado un grupo de trabajo de las Naciones Unidas, bajo la dirección conjunta de la OIT y el PNUD, en el que participan organismos operacionales, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con el propósito de supervisar el proceso de ejecución. Por su parte, la OIT y el PNUD están creando un Equipo Conjunto de Apoyo de las Naciones Unidas, cuyo funcionamiento estará a cargo de la Oficina Internacional del Trabajo, el cual dirigirá la puesta en práctica de la Política en varios países que salen de un conflicto.
13. La función principal del Equipo Conjunto de Apoyo consistirá en prestar apoyo a los equipos por país de las Naciones Unidas con el fin de ejecutar y ampliar los programas de empleo y de reintegración tras un conflicto que abarquen los tres componentes de la Política, en un comienzo durante dos años. Los primeros países en los que se aplicará la Política, seleccionados en consulta con la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz, son Timor-Leste, Nepal, Burundi, Côte d'Ivoire y Sierra Leona. Se movilizarán fondos para este equipo conjunto de apoyo temporal por un monto de hasta 3,5 millones dólares de los Estados Unidos con cargo a recursos extrapresupuestarios. El PNUD ya ha asignado 120.000 dólares para apoyar la fase inicial, entre octubre de 2009 y febrero de 2010; se prevé que la OIT contribuirá con una suma adicional de 45.000 dólares. Cuando termine esta fase, se ampliará la capacidad del sistema de las Naciones Unidas para promover y desarrollar planes coordinados para los programas de empleo y de reintegración, y sustentar su ejecución con la financiación obtenida.

---

## Conclusiones: Perspectivas futuras para la promoción del trabajo decente

14. La Política debería ser considerada como un hito en el curso de la aplicación de los principios del trabajo decente en los países afectados por conflictos. Se ha confirmado finalmente la opinión según la cual la seguridad de los medios de subsistencia — mediante iniciativas de trabajo decente — es un paso decisivo hacia el logro de una paz duradera. Las estrategias de generación de empleo deberían ser un elemento fundamental de todo esfuerzo de consolidación de la paz.
15. El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas propondrá una estrategia de movilización de recursos ante el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) y la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz, de conformidad con la Política. Los equipos de las Naciones Unidas en los países deberían ser los principales responsables de los planes de acción subsiguientes. La OIT tendrá un papel que desempeñar a este respecto, y se podrían utilizar contribuciones no asignadas a fines específicos para desarrollar la capacidad institucional de los Estados Miembros, así como de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de los países que salen de un conflicto. Tal vez la Oficina pueda considerar que esta actividad carece de financiación, lo cual debería ser tenido en cuenta en las prioridades que han de establecerse para futuros programas de cooperación técnica.
16. Los objetivos de la Política están estrechamente vinculados al primer objetivo estratégico del Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015. Las medidas adoptadas en el marco de la Política por la OIT y los organismos de las Naciones Unidas serán una contribución significativa a la consecución de los objetivos del Marco de Políticas y Estrategias, en especial en relación con el resultado 1 y el indicador 1.4. Para alcanzar el objetivo de lograr la justicia social y el establecimiento de una paz duradera se requerirá un compromiso firme y el apoyo inquebrantable de la OIT.

Ginebra, 19 de octubre de 2009.

*Este documento se presenta para información.*