



Oficina  
Internacional  
del Trabajo  
Ginebra

**Informe V (1)**

# Empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia

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



**Conferencia  
Internacional  
del Trabajo**

**106.<sup>a</sup> reunión, 2017**

## **¡ATENCIÓN!**

De conformidad con el artículo 39 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), se invita a los gobiernos a que presenten observaciones sobre este informe, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas. **Los comentarios deberán llegar a la Oficina a más tardar el 19 de noviembre de 2016** y constituirán la base del documento de referencia de la discusión que se celebrará en la CIT de 2017.

Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión, 2017

Informe V (1)

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

Quinto punto del orden del día

ISBN: 978-92-2-330571-0 (impreso)  
ISBN: 978-92-2-330572-7 (web pdf)  
ISSN: 0251-3226

---

*Primera edición 2016*

---

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

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

Las publicaciones 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: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns) o escribanos a [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org).

---

## Índice

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN .....	1
COMENTARIO DE LA OFICINA SOBRE EL PROYECTO DE RECOMENDACIÓN .....	3
PROYECTO DE RECOMENDACIÓN SOBRE EL EMPLEO Y EL TRABAJO DECENTE PARA LA PAZ Y LA RESILIENCIA .....	33



## INTRODUCCIÓN

En su 320.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2014), el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo decidió inscribir en el orden del día de la 105.<sup>a</sup> reunión (mayo-junio de 2016) de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto normativo (con arreglo al procedimiento de doble discusión) sobre el trabajo decente para la paz, la seguridad y la resiliencia con miras a la revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) <sup>1</sup>.

De conformidad con el artículo 39, párrafo 1, del Reglamento de la Conferencia, la Oficina preparó un informe previo en el que se exponían la legislación y la práctica en los diferentes países, junto con un cuestionario <sup>2</sup>. El informe se transmitió a los Estados Miembros en abril de 2015. Se invitó entonces a los gobiernos a remitir sus respuestas a más tardar el 25 de septiembre de 2015, después de haber celebrado consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas. Basándose en las respuestas recibidas, la Oficina preparó un segundo informe sobre este tema <sup>3</sup>, que fue comunicado posteriormente a los Estados Miembros. Estos dos informes sirvieron de base para la primera discusión del tema por la Conferencia, que tuvo lugar en su 105.<sup>a</sup> reunión, celebrada en mayo-junio de 2016.

El 10 de junio de 2016, la Conferencia Internacional del Trabajo, congregada en Ginebra en su 105.<sup>a</sup> reunión, adoptó la siguiente resolución <sup>4</sup>:

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Habiendo aprobado el informe de la Comisión encargada de examinar el quinto punto del orden del día;

Habiendo aprobado en particular como conclusiones generales, y para fines de consulta con los gobiernos, las propuestas para la elaboración de una recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, que revise y reemplace la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71),

---

<sup>1</sup> OIT: *Actas de la 320.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, marzo de 2014, documento GB.320/PV, párrafo 42

<sup>2</sup> OIT: *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)*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 105.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2016. Véase: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_358381.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_358381.pdf).

<sup>3</sup> OIT: *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)*, Informe V (2), Conferencia Internacional del Trabajo, 105.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2016. Véase: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_449910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_449910.pdf).

<sup>4</sup> OIT: *Informes de la Comisión de empleo y trabajo decente para la transición a la paz: Resolución y conclusiones propuestas presentadas para su adopción por la Conferencia, Actas Provisionales* núm. 15-1, Conferencia Internacional del Trabajo, 105.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2016.

Decide inscribir en el orden del día de la próxima reunión ordinaria de la Conferencia el punto titulado «Empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia» para su segunda discusión con miras a la adopción de una recomendación.

A la luz de esta resolución y de conformidad con el artículo 39, párrafo 6, del Reglamento de la Conferencia, la Oficina ha preparado el texto de un proyecto de recomendación. Dicho texto se ha elaborado sobre la base de la primera discusión de la Conferencia, teniendo en cuenta las respuestas recibidas al cuestionario contenido en el informe sobre la legislación y la práctica. El presente informe, que debería obrar en poder de los gobiernos a más tardar dos meses después de la clausura de la 105.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia, tiene por objeto transmitir el proyecto de recomendación a los Estados Miembros, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento.

Se solicita a los gobiernos que, en un plazo de tres meses a contar de la fecha de publicación del presente informe, y previa celebración de consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, comuniquen a la Oficina sus enmiendas u observaciones en relación con el texto propuesto. Sobre la base de la primera discusión, la Oficina ofrece aclaraciones, formula nuevas propuestas, sugiere algunos cambios al texto adoptado en la 105.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia y explica las razones de los cambios sugeridos. Dado el carácter interdisciplinario del tema, que abarca las respuestas a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres en diversos ámbitos — humanitario, de derechos humanos y de desarrollo —, la Oficina alienta a los Miembros a que adopten un enfoque interministerial al preparar sus respuestas. Las respuestas deberían ser tan detalladas y completas como sea posible y, de conformidad con el artículo 39, 6), del Reglamento de la Conferencia, deberán remitirse a la Oficina a la mayor brevedad, y a más tardar el **19 de noviembre de 2016**, preferiblemente por correo electrónico, a la siguiente dirección: REVISIONR71@ilo.org. Estas observaciones se recogerán en el cuarto y último informe sobre el tema, que la Oficina preparará y someterá a la consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2017.

Se solicita también a los gobiernos que, dentro del mismo plazo, tengan a bien comunicar a la Oficina si consideran que el texto propuesto constituye una base apropiada para la segunda discusión en la 106.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia, que tendrá lugar en junio de 2017. Asimismo, los gobiernos deberán indicar a qué organizaciones de empleadores y de trabajadores consultaron antes de finalizar sus respuestas. Los resultados de las consultas deberían quedar reflejados en las respuestas de los gobiernos. Cabe señalar que estas consultas son obligatorias para aquellos países que han ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

De acuerdo con la práctica establecida desde 1988, el informe de la Comisión de empleo y trabajo decente para la transición a la paz nombrada por la Conferencia para examinar este punto («la Comisión») ha sido publicado y puesto a disposición de los Estados Miembros, en su totalidad, junto con el acta de la discusión celebrada en la sesión plenaria de la 105.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> OIT: *Informes de la Comisión de empleo y trabajo decente para la transición a la paz: Resumen de las labores, Actas Provisionales* núm. 15-2 (Rev.), y *Actas Provisionales* núm. 19, Conferencia Internacional del Trabajo, 105.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2016.

## COMENTARIO DE LA OFICINA SOBRE EL PROYECTO DE RECOMENDACIÓN

El texto del proyecto de recomendación sobre empleo y trabajo decente para la paz y la resiliencia se basa en las Conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 105.<sup>a</sup> reunión, como resultado de la primera discusión celebrada al respecto en mayo-junio de 2016 (las «Conclusiones»). En el texto propuesto también se han tenido en cuenta las respuestas recibidas al cuestionario que acompañaba el informe sobre la legislación y la práctica, en el que la Oficina resumía las enseñanzas extraídas de la respuesta a las crisis contemporáneas, en particular por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

### **Amplio consenso en torno al alcance y la finalidad de la revisión de la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71)**

En la primera discusión se alcanzó un amplio consenso respecto de la oportunidad y necesidad de revisar la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71) (en adelante, Recomendación núm. 71). Se estableció claramente que la finalidad de esta norma internacional del trabajo, adoptada en 1944, seguía siendo pertinente para dar respuesta a los retos que plantean actualmente las innumerables crisis, conflictos y desastres que afectan a muchos países y a gran parte de su población.

Hubo acuerdo en cuanto a la propuesta de ampliar los objetivos y el ámbito de aplicación de la nueva recomendación con miras a incluir las situaciones de crisis provocadas por los conflictos armados internacionales y no internacionales y por los desastres. Se reconoció plenamente el papel esencial que desempeñan la generación de empleo y el apoyo a la obtención de medios de vida, además de otros aspectos fundamentales del Programa de Trabajo Decente, para promover la paz y la recuperación y potenciar la resiliencia.

Por último, aunque la Recomendación núm. 71 estaba relacionada con la recuperación y la reconstrucción después de la guerra, hubo un amplio consenso con respecto a la ampliación de las orientaciones a los ámbitos de la prevención y la resiliencia.

En la primera discusión también se puso de relieve el carácter multidisciplinario de este fenómeno, que afecta a cuestiones complejas en torno a las cuales se articulan las iniciativas humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo para dar respuesta a las crisis. Se expusieron circunstancias muy diversas y expresaron opiniones diferentes respecto de algunas cuestiones específicas.

Este informe tiene por objeto facilitar el diálogo y construir el consenso en vista de la segunda y última discusión de este punto del orden del día en la 106.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia, en 2017, y en él la Oficina responde a la solicitud que le ha sido formulada de ofrecer mayores aclaraciones con respecto a diversas cuestiones planteadas durante la

primera discusión y proponer una nueva redacción del texto que quedó entre corchetes al finalizar la primera discusión.

Entre las aclaraciones solicitadas cabe destacar el mandato y la función específica de la OIT y sus mandantes tripartitos en la respuesta a las crisis, y en particular en la asistencia humanitaria y la asistencia de emergencia por oposición a la asistencia para el desarrollo, que consiste en iniciativas a más largo plazo. También se plantearon preocupaciones respecto de la coherencia de lo dispuesto en el instrumento revisado con el derecho internacional en vigor y las obligaciones de los Estados, y la necesidad de armonizar mejor las definiciones y la terminología utilizadas en el instrumento con las discusiones internacionales en curso. Si bien durante la primera discusión la Oficina ofreció explicaciones en respuesta a estas tres cuestiones, en este informe se analizan de forma más pormenorizadas.

### **Función y mandato de la OIT en la respuesta a la crisis (conflictos y desastres)**

Los principios fundacionales y constitucionales de la OIT, promulgados en el contexto de las secuelas de las dos guerras mundiales, están profundamente arraigados en la función y el mandato de la OIT de promover la paz a través de la justicia social. La Recomendación núm. 71, adoptada en 1944, en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, se centró en la necesaria reorganización del empleo y la reconstrucción económica, y sentó las bases para la promoción de la paz y la prosperidad y la respuesta a algunas de las causas principales de los conflictos, como son la pobreza, las privaciones y las injusticias.

El Consejo de Administración tomó la decisión de revisar la Recomendación núm. 71, en pleno reconocimiento de la pertinencia continuada del mandato de la OIT y el papel fundamental del empleo y el trabajo decente en la respuesta a las actuales situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres. Según se ha demostrado en la práctica a través de la cooperación técnica, la OIT, por su estructura tripartita única y su profundo conocimiento de las cuestiones relativas al mundo del trabajo, ofrece una ventaja comparativa para promover el Programa de Trabajo Decente en los contextos de crisis, en cooperación y de forma complementaria con otras organizaciones internacionales y organismos especializados de las Naciones Unidas.

### **Papel de la OIT en la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo**

En relación con las preguntas planteadas acerca del papel de la OIT en la asistencia humanitaria de emergencia o en la asistencia para el desarrollo, la larga experiencia de la comunidad internacional en la respuesta a las crisis ha puesto de manifiesto que la estrecha interacción entre las iniciativas y los actores humanitarios y de desarrollo forma parte de las actuales respuestas a las crisis, y que es un factor determinante para mejorar la eficacia de estas respuestas.

En su resolución 46/182, de 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció que hay una clara relación entre emergencia, rehabilitación y desarrollo, incluyendo en sus principios rectores que la asistencia de emergencia debería prestarse de manera tal que apoye la recuperación y el desarrollo a largo plazo. En la resolución se reconoce también que «el crecimiento económico y el desarrollo sostenible son imprescindibles para la prevención y la preparación en relación con los desastres naturales

y otras emergencias». Además, se insta a que las organizaciones de asistencia para el desarrollo participen en las etapas iniciales de la respuesta a la crisis y colaboren estrechamente con los encargados de prestar socorro de emergencia y propiciar la recuperación, dentro del marco de sus respectivos mandatos <sup>1</sup>.

En la resolución 48/57, de 1993, se afirma el papel del Comité Permanente entre Organismos en la coordinación de la asistencia humanitaria y se insta a mejorar el apoyo coordinado a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas para facilitar la transición del socorro de emergencia a la rehabilitación y al desarrollo <sup>2</sup>, mientras que en la resolución 68/102, de 2013, se exhorta a los Estados Miembros, al sistema de las Naciones Unidas y a las organizaciones humanitarias y de desarrollo a que continúen fomentando la capacidad a todos los niveles de gobierno, y en las organizaciones locales y las comunidades, para fortalecer la capacidad nacional y local de prevención, preparación y respuesta en relación con las emergencias humanitarias <sup>3</sup>.

Más recientemente, en la Cumbre Humanitaria Mundial que se celebró en Estambul en mayo de 2016, la comunidad internacional ha renovado su compromiso de superar la brecha humanitaria y de desarrollo. En el llamado a la acción, firmado por el Secretario General de las Naciones Unidas y ocho entidades de las Naciones Unidas <sup>4</sup> y aprobado por el Banco Mundial y la Organización Internacional para las Migraciones, las partes se comprometen a colaborar de un modo innovador, que atienda las necesidades humanitarias inmediatas de la población, al tiempo que se reducen los riesgos y la vulnerabilidad, mediante una labor común en favor de resultados colectivos, con un calendario multianual y sobre la base de la ventaja comparativa que ofrecen los distintos actores en cada contexto.

El papel que desempeña la Organización Internacional del Trabajo en el ámbito humanitario, prestando asistencia en el período inmediatamente posterior a una crisis, se ilustra tal vez mejor mediante ejemplos concretos.

En Haití, inmediatamente después del terremoto de 2010, la OIT realizó actividades de seguimiento para impedir la trata de huérfanos o de niños abandonados haitianos y su traslado a los países vecinos, donde corrían el riesgo de ser víctimas de las peores formas de trabajo infantil, tanto en la agricultura, en particular en las plantaciones de caña de azúcar, como en las zonas urbanas, en el servicio doméstico o en la industria del turismo sexual <sup>5</sup>. Paralelamente, la OIT participó en un proyecto conjunto de las Naciones Unidas que contribuyó a la reconstrucción posterior al terremoto en Puerto Príncipe, mediante la puesta en práctica de una estrategia de gestión de los escombros. La estrategia comprendía un sistema de planificación comunitaria, el derribo de los edificios siniestrados y la

---

<sup>1</sup> Documento A/RES/46/182 (1991), *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*, párrafos 9, 10 y 40. Véase: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/46/182>.

<sup>2</sup> Documento A/RES/48/57 (1993), *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas*, párrafo 14. Véase: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/48/57>.

<sup>3</sup> Documento A/RES/68/102 (2013), *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas*, párrafos 14 y 15. Véase: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/68/102>.

<sup>4</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH).

<sup>5</sup> Véase: <https://www.dol.gov/ilab/reports/child-labor/findings/tda2009/dominicanrepublic.pdf>.

retirada, transporte, reciclaje y reutilización de los escombros para la rehabilitación de las infraestructuras de la comunidad, como las plazas y las vías públicas, y la construcción de muros de contención y escaleras. El sistema establecido por la OIT para transformar los escombros en material de construcción ha generado 24 922 días de trabajo remunerados en concepto de trabajo temporal, que permitieron producir 243 000 adoquines y rehabilitar nueve distritos de Puerto Príncipe. Además, la OIT se encargó de impartir formación. En total, 943 haitianos recibieron formación en creación y gestión de empresas, 234 mejoraron sus competencias empresariales, y 752 aprendieron a construir viviendas resistentes a los seísmos y a los ciclones y siguieron cursos sobre buenas prácticas en seguridad y salud en el trabajo. La OIT también desarrolló un instrumento de microseguros para mejorar el acceso a la financiación, y 441 microempresas se beneficiaron de créditos. De ese modo, la OIT apoyó la rehabilitación y el proceso de recuperación, contribuyendo a la reactivación de la economía local y reconstituyendo el tejido social, lo cual ofrece un buen ejemplo de cómo afrontar los desafíos en materia de desarrollo en situaciones frágiles mediante la combinación de intervenciones a corto y a largo plazo <sup>6</sup>.

Otro ejemplo que ilustra la labor de la OIT en el contexto humanitario es la respuesta al supertifón Haiyan (Yolanda) que asoló Filipinas en 2013. El tifón provocó miles de víctimas y afectó a los medios de subsistencia de 5,9 millones de trabajadores, de los cuales 2,6 millones ya se encontraban en situación de empleo precario y vivían en el umbral de pobreza. La OIT, que copreside el grupo temático encargado de la recuperación temprana y los medios de vida en Filipinas junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Comercio e Industria en colaboración con el Departamento de Trabajo y Empleo y el Departamento de Bienestar Social y Desarrollo, está desplegando esfuerzos conjuntos para crear empleo a corto plazo de manera inmediata en las zonas más afectadas, a través de un programa de empleo de emergencia. Además de ofrecer ingresos rápidos, que tan necesarios eran, y garantizar un salario mínimo, el programa proporcionó protección social y cobertura sanitaria a todos sus beneficiarios, y les dio asesoramiento sobre seguridad y salud en el trabajo, así como acceso a becas de formación profesional y mejora de los medios de vida. A medida que se completó la respuesta del Gobierno de Filipinas, la OIT contribuyó a los esfuerzos del grupo temático para capacitar a las administraciones locales a fin de que mejoraran sus sistemas y los servicios de apoyo a la creación de empleo, asistir a las comunidades a desarrollar empresas basadas en la cadena de valor, y a establecer un mecanismo de convergencia entre los organismos públicos nacionales, las administraciones locales y las agrupaciones del sector privado con objeto de evitar la duplicación de esfuerzos, maximizar la cobertura de la asistencia a las comunidades afectadas y compartir buenas prácticas sobre recuperación de los medios de vida.

La OIT se coordinó también con otros grupos temáticos, como el de alojamiento, seguridad alimentaria y agricultura, y el de salud, para asegurar un enfoque coherente. Entre las diversas iniciativas que tuvieron por objeto apoyar la recuperación y mejorar la resiliencia de la población afectada, la OIT trabajó con comunidades locales para «reconstruir mejor» y de manera más ecológica, mejorar la resiliencia de la infraestructura económica y social en previsión de futuros desastres, y ayudar a los pequeños agricultores desplazados por el tifón a recuperar sus tierras, lograr una producción sostenible y reducir su vulnerabilidad ante los desastres climáticos. Estas iniciativas intensivas en mano de obra se llevaron a cabo en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

---

<sup>6</sup> Véase: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms\\_459561.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_459561.pdf).

La OIT también ayudó a la fuerza de trabajo local a desarrollar medios de vida resilientes a través de programas de formación técnica en turismo, cuya finalidad era atender al mismo tiempo la demanda de reconstrucción y rehabilitación a corto plazo (formación técnica en ámbitos relacionados con la construcción) y las necesidades a medio y largo plazo del mercado de trabajo local (formación técnica relativa a los servicios), y promovió el desarrollo de empresas que mejoraron las cadenas de valor de las principales industrias locales. Además, a solicitud de la Confederación de Empleadores de Filipinas, la OIT ha dado apoyo a diversas actividades sobre preparación para casos de desastre y planificación de la continuidad de la actividad empresarial. A través de su participación en las primeras etapas de la respuesta al tifón, la OIT promovió una estrategia global que abarcaba el empleo de emergencia, las obras basadas en recursos locales, el desarrollo de competencias y la creación de empresas, y defendía los principios del trabajo decente, lo cual contribuyó a forjar alianzas sólidas y sentó las bases para impulsar iniciativas de desarrollo a más largo plazo <sup>7</sup>.

Éstos son sólo dos de los muchos ejemplos que ponen de manifiesto la continuidad del propósito y la acción de la OIT en el cumplimiento de su mandato relativo al empleo y a la aplicación del Programa de Trabajo Decente, que se extiende desde la fase de asistencia humanitaria de emergencia hasta la recuperación económica local y el logro de un desarrollo más sostenible. Este enfoque y esta experiencia toman arraigo en distintas partes de las disposiciones del proyecto de recomendación.

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo reafirmó el papel de la Organización en su declaración ante la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, al afirmar que debe tenderse un puente entre la asistencia humanitaria y las soluciones para el desarrollo, y que no cabe duda de que el trabajo decente constituye un vínculo importante entre ambas facetas.

Con el fin de concretar mejor el papel y el mandato únicos que corresponden a la OIT en la respuesta a las crisis, en particular en el marco de la revisión de la Recomendación núm. 71, la Oficina sugiere que se añada un nuevo apartado *c*) al párrafo 2, en la parte relativa a los objetivos y el ámbito de aplicación (véase más adelante).

### **Coherencia con el derecho internacional y otros instrumentos internacionales**

En relación con las observaciones formuladas por algunos miembros de la Comisión en la primera discusión sobre la coherencia de las disposiciones del instrumento revisado con el estado actual del derecho internacional y, en particular, las obligaciones de los Estados en virtud del derecho humanitario, el derecho de los refugiados y los instrumentos relativos a los derechos humanos, se ha hecho un esfuerzo por armonizar la terminología y las definiciones. Ahora bien, la Oficina recuerda que algunos conceptos que fueron contextualizados a efectos de esta recomendación aún están en fase de elaboración, como es el caso de la definición de «desastre».

En aras de una mayor claridad, la Oficina sugiere que se añada un nuevo párrafo 5 al proyecto de recomendación para disipar cualquier tipo de duda y hacer hincapié en la coherencia con las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional.

<sup>7</sup> OIT: *Sustainable livelihood and recovery for Super Typhoon Haiyan-affected communities*, 2015. Véase: [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).

Además, se recuerda que una recomendación, que no está sujeta a ratificación, suele ofrecer orientaciones más detalladas, no vinculantes, que engloban las buenas prácticas y la experiencia más reciente. Lo mismo ocurre en los casos en que existe tanto un convenio como una recomendación sobre un mismo tema.

Con respecto a la posibilidad de que una recomendación se convierta en un convenio, cabe recordar que, en virtud de la Constitución de la OIT y del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, esto requeriría una nueva decisión del Consejo de Administración e iniciaría un nuevo proceso de elaboración de normas mediante simple o doble discusión por la Conferencia. Por consiguiente, no se contempla ninguna variante ni evolución automática para que una recomendación pase a ser un convenio.

### **Cambios en el proyecto de recomendación**

La Oficina ha efectuado una revisión somera del instrumento propuesto, simplificando y acortando el texto, y añadiendo algunos apartados.

Los principales cambios introducidos en el proyecto de recomendación son los siguientes:

- a) Se ha reorganizado el texto para mejorar el orden lógico de las disposiciones y evitar repeticiones. Esto afecta en particular a fragmentos de las partes Planteamientos estratégicos y Generación de empleo, cuya redacción era casi idéntica al finalizar la primera discusión. Para simplificar y evitar repeticiones, el contenido del último párrafo de la parte Planteamientos estratégicos se ha integrado en el primer párrafo de esta parte y en el segundo párrafo de la parte Generación de empleo. En consonancia con este cambio, la parte Generación de empleo se ha colocado después de la parte Planteamientos estratégicos y antes de la parte Derechos, igualdad y no discriminación.
- b) Se han modificado los títulos de las partes I y IX, que ahora se titulan *Objetivos y ámbito de aplicación* y *Diálogo social y función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores*, respectivamente, a fin de reflejar su contenido con mayor precisión;
- c) Se han añadido tres nuevos apartados, dos de ellos en la parte Objetivos y ámbito de aplicación, en primer lugar para clarificar que el mandato de la OIT en la respuesta a las crisis se centra en el empleo y el trabajo decente (apartado c) del párrafo 2) y en segundo lugar para enfatizar la coherencia con otros instrumentos del derecho internacional (párrafo 5). Ambos apartados atienden a preguntas y preocupaciones planteadas en la primera discusión, según se ha explicado. Además, se ha añadido una parte nueva titulada «Otras disposiciones», que incorpora el punto 41 de las conclusiones e incluye un párrafo estándar, a fin de formalizar la sustitución de la Recomendación núm. 71 (párrafo 37).
- d) Se han fusionado los dos apartados centrales de la parte Prevención, mitigación y preparación.
- e) Se han introducido pequeños cambios editoriales en todo el texto, en función de las necesidades, para mejorar la legibilidad y evitar incoherencias con la terminología empleada en otros instrumentos de la OIT.

Los cambios descritos y su fundamentación se explican en los comentarios relativos a los epígrafes correspondientes. Estos cambios reflejan las opiniones expresadas por los

mandantes tripartitos y respetan plenamente los acuerdos alcanzados en la primera discusión.

Además, se pidió a la Oficina que propusiera una alternativa para la parte X, Refugiados, desplazados internos y repatriados, que quedó entre corchetes después de la primera discusión, a fin de tener en cuenta el resultado de la Reunión técnica tripartita sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo, que tuvo lugar del 5 al 7 de julio de 2016 en la sede de la OIT en Ginebra. La propuesta de la Oficina se incluye en las partes correspondientes del comentario y consiste en integrar las disposiciones relativas a los desplazados internos en la parte IV, después del párrafo 12, y en sustituir la parte X sobre los refugiados y los repatriados por un texto nuevo. La razón de esta separación es que los refugiados se rigen por un régimen internacional distinto al de los desplazados internos, que tienen la nacionalidad del país afectado por la crisis. Este cambio obedece a las opiniones expresadas al respecto por la Comisión durante la primera discusión y a las discusiones celebradas en la Reunión técnica tripartita mencionada, además de ser coherente con las consultas complementarias mantenidas por la OIT con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) después de la primera discusión. Cabe destacar que estas nuevas propuestas se han incluido en los comentarios al informe únicamente a efectos de que los gobiernos formulen comentarios al respecto y, por consiguiente, no se han introducido aún en el proyecto de recomendación.

La Oficina también ha examinado debidamente la propuesta formulada por algunos miembros de la Comisión y el grupo de África con ocasión de la aprobación del informe de la Comisión en la plenaria de la 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, consistente en agrupar todas las disposiciones referidas a los grupos vulnerables en situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres, incluidos los refugiados, en una nueva parte del instrumento. Ahora bien, la Oficina no ha realizado propuestas a este respecto, habida cuenta de que tal agrupamiento sería inviable, en la medida en que hubiera quebrado la lógica de las partes temáticas del instrumento y hubiera generado numerosas y confusas repeticiones.

Las observaciones de los gobiernos a los cambios sugeridos y a las nuevas propuestas de la Oficina contenidas en el presente comentario se utilizarán para preparar el cuarto y último informe sobre este punto del orden del día, en el que se basará la segunda discusión, que tendrá lugar en la 106.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2017).

Además, el presente informe servirá para alimentar futuras consultas y sesiones informativas con los mandantes tripartitos entre ambas reuniones de la Conferencia, según solicitaron los miembros de la Comisión en la primera discusión. La Oficina está dispuesta a organizar dichas consultas y sesiones informativas previa petición <sup>8</sup>.

Antes y durante la primera discusión, se mantuvieron estrechas consultas con otras organizaciones internacionales competentes en materia de respuesta a la crisis, en particular dentro del sistema de las Naciones Unidas, consultas que han proseguido durante la preparación de este informe y que se seguirán manteniendo hasta la finalización de la labor de la Comisión, según sea necesario.

---

<sup>8</sup> Las solicitudes pueden enviarse a [EMPLOYMENT@ilo.org](mailto:EMPLOYMENT@ilo.org).

## PROYECTO DE RECOMENDACIÓN

### *Preámbulo*

*(Punto 3 a) a k), de las Conclusiones)*

La Oficina ha elaborado un texto normalizado para el preámbulo, al que se incorporan los apartados *a) a k)* del punto 3 de las Conclusiones, con los siguientes cambios:

- En el sexto párrafo del preámbulo, se añadió texto durante el proceso de enmienda de la primera discusión. En aras de una mayor legibilidad, la Oficina propone que se reorganice la frase para unir «pobreza» con «desarrollo».
- En el séptimo párrafo del preámbulo, la Oficina ha sustituido «del Programa de Trabajo Decente» por «del empleo y del trabajo decente» para mantener la coherencia con el resto del texto.
- En el décimo párrafo del preámbulo, la Oficina ha suprimido la palabra «adecuadas», porque la posibilidad de una interpretación restrictiva no reflejaba las aspiraciones del proyecto de recomendación.
- En el undécimo párrafo del preámbulo, la Oficina ha sustituido en la versión inglesa «re-establishing» por «restoring» para armonizar la redacción con la del apartado *d)* del punto 17 de las Conclusiones y el apartado *c)* del párrafo 10 del proyecto de recomendación. Esta modificación no afecta a la versión en español.

Con respecto a la referencia a la consulta de las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, que figura en el décimo párrafo del preámbulo y en otros lugares del texto, la Oficina invita a los Miembros a que reflexionen sobre el tipo de participación que se requeriría en cada caso concreto, y a que manifiesten sus preferencias. La Oficina recuerda que, en el contexto de una crisis, sería especialmente importante ampliar el alcance de las consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, sin limitarlas a las organizaciones más representativas.

## I. OBJETIVOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Para reflejar mejor el contenido de esta parte, la Oficina ha modificado el título a «Objetivos y ámbito de aplicación».

### *Párrafo 1*

*(Puntos 4, 6 y 8 de las Conclusiones)*

En el párrafo 1, la Oficina ha combinado los puntos 4 y 8 de las Conclusiones, dado que ambos se refieren a los objetivos del proyecto de recomendación. En aras de la coherencia y para evitar repeticiones, la Oficina también ha trasladado a este párrafo la referencia a los tipos de conflicto que son pertinentes a efectos de este instrumento, que anteriormente se encontraban en el punto 6 de las Conclusiones a consecuencia del proceso de enmienda de la primera discusión.

### *Párrafo 2*

*(Punto 5, a) y b), de las Conclusiones)*

El texto del apartado *a)* quedó entre corchetes en espera de que finalizara su labor el grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los

indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres <sup>9</sup>. Según se explicó en la primera discusión, la definición propuesta por la Oficina se inspiraba en la Terminología de UNISDR sobre Reducción del Riesgo de Desastres de 2009 (Terminología de UNISDR de 2009) <sup>10</sup> y del Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015 adoptado por la comunidad internacional <sup>11</sup>. El lenguaje sugerido incluía los conceptos de «desastre» y «amenaza», uniendo en una sola frase las causas y efectos de las amenazas.

#### Definición de «desastre» en la Terminología de UNISDR de 2009:

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.

#### Definición de «amenaza» en la Terminología de UNISDR de 2009:

Un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales.

#### Definición de «amenaza/peligro» en el Marco de Acción de Hyogo:

Un evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas).

Cabe destacar que en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Marco de Sendai) <sup>12</sup> no se ofrece una definición del término «desastre», pero se incluye una referencia directa a la definición de «amenaza» utilizada en el Marco de Acción de Hyogo. La Oficina sigue atentamente las discusiones del grupo de trabajo de composición abierta y facilitará la definición acordada en el cuarto y último informe relativo a este punto del orden del día, siempre que esté disponible para entonces.

Con respecto al apartado *b)*, la definición de resiliencia adoptada durante la primera discusión es la correspondiente al Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia, de 2013 <sup>13</sup>. Se ha preferido esta formulación a la redacción propuesta inicialmente por la Oficina, que combinaba la redacción del Plan de Acción mencionado con elementos tomados del Marco de Sendai

<sup>9</sup> El grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y la terminología relacionados con la reducción del riesgo de desastres fue establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 69/284, de 3 de junio de 2015, para definir indicadores y revisar la terminología relativa a la reducción del riesgo de desastres y al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Está previsto que el grupo de trabajo, compuesto por expertos nombrados por los Estados y apoyado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), concluya su labor en diciembre de 2016. Véase: <http://www.preventionweb.net/drr-framework/open-ended-working-group>

<sup>10</sup> UNISDR: *Terminología de UNISDR sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. Véase: [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf).

<sup>11</sup> UNISDR: *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres, Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres*, 2005. Véase: [http://www.unisdr.org/files/1037\\_finalreportwcdspanish1.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_finalreportwcdspanish1.pdf).

<sup>12</sup> UNISDR: *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, 2015. Véase: [http://www.preventionweb.net/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](http://www.preventionweb.net/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf).

<sup>13</sup> Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación: *Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres para la Resiliencia*, 2013. Véase: [http://www.preventionweb.net/files/33703\\_actionplanweb14.06cs1.pdf](http://www.preventionweb.net/files/33703_actionplanweb14.06cs1.pdf).

(que se remite a la Terminología de UNISDR de 2009) y del glosario de términos sobre seguridad, resiliencia y cohesión social de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (disponible únicamente en inglés)<sup>14</sup>. El lenguaje adoptado por la Comisión subraya la importancia de anticipar, prevenir y reducir el impacto de las crisis, además de afrontar sus consecuencias.

En aras de la coherencia, la Oficina incluirá otras sugerencias que pueda formular el grupo de trabajo de composición abierta en el cuarto y último informe, siempre que estén disponibles para entonces.

Por último, en respuesta a las aclaraciones solicitadas, la Oficina ha insertado un nuevo apartado *c)* para especificar que, en el contexto del presente proyecto de recomendación, el término «respuesta a la crisis» se refiere a las medidas de empleo y trabajo decente que se toman en respuesta a situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres, de conformidad con la función y el mandato de la OIT.

### *Párrafo 3*

#### *(Punto 6 de las Conclusiones)*

En el párrafo 3, la Oficina ha eliminado las palabras «conflictos armados internacionales y no internacionales, y los desastres que desestabilizan las sociedades y las economías», que ahora figuran en el párrafo 1, y ha modificado la frase para ganar claridad.

### *Párrafo 4*

#### *(Punto 7 de las Conclusiones)*

En el párrafo 4, la Oficina ha sustituido las palabras «afectados por situaciones de crisis» por «incluidos los que intervienen en las respuestas a las situaciones de crisis», dado que la finalidad de esta disposición es prestar una atención específica a los trabajadores que participan en las operaciones de respuesta a situaciones de emergencia y no a todos los trabajadores afectados por la crisis. Estos últimos están cubiertos por lo dispuesto en el párrafo 3.

### *Párrafo 5*

#### *(Nuevo párrafo – punto no incluido en las Conclusiones)*

La Oficina ha introducido un nuevo párrafo 5. Esta cláusula de salvaguardia refleja las preocupaciones planteadas durante la discusión de la Comisión con respecto al posible conflicto de algunas disposiciones del proyecto de recomendación con las obligaciones de los Miembros derivadas de los tratados internacionales en materia de derechos humanos o del derecho internacional humanitario en vigor<sup>15</sup>. Además, el nuevo párrafo resuelve la cuestión relativa a las referencias a resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el instrumento. De hecho, aunque algunos convenios internacionales del trabajo contienen cláusulas similares<sup>16</sup>, se desaconseja incluir referencias directas a instrumentos

---

<sup>14</sup> UNESCO: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación: *Safety, resilience and social cohesion. Glossary of terms*, 2015. Véase: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002348/234806e.pdf>.

<sup>15</sup> Como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, véase: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>; y su protocolo de 1967, véase: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0003>, y los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, véase: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), artículo 1, 3), y el Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003 (núm. 185), artículo 2, 6).

ajenos a la OIT en el cuerpo de los convenios o recomendaciones, dado que requerirían una revisión periódica del texto y supondrían una carga adicional para la Conferencia Internacional del Trabajo.

## II. PRINCIPIOS RECTORES

### *Párrafo 6*

*(Puntos 9, a) a j) y 17, j), de las Conclusiones)*

En el párrafo 6 se ha introducido una serie de cambios para que el texto sea más fluido, sin por ello alterar su contenido. En primer lugar, la Oficina ha acortado, simplificado y reformulado el texto introductorio. En segundo lugar, para evitar las repeticiones y mejorar la legibilidad, la Oficina ha efectuado algunos ajustes editoriales en los apartados *a), b), c), e), f), g), h) y j)*.

En el apartado *b)*, la Oficina ha eliminado el verbo «proteger» antes de «otros derechos humanos». Esta supresión no modifica el significado de la frase, dado que los verbos «respetar, promover y hacer realidad» se aplican a los tres conjuntos de principios y derechos contemplados en el apartado.

En el apartado *c)*, la Oficina ha combinado en la misma frase las cuestiones relativas a la corrupción con el clientelismo al que se hace referencia en el apartado *j)* del punto 17 de las Conclusiones. Esta modificación complementa el alcance de este principio rector. La lucha contra el clientelismo es de aplicación general, y no sólo en lo que respecta al empleo. Por consiguiente, se ha retirado el apartado correspondiente de la parte Generación de empleo.

En el apartado *e)*, la Oficina sugiere que se sustituya el texto entre corchetes por la siguiente formulación:

- e) prever medidas específicas para reducir la vulnerabilidad de los grupos de población que hayan sido especialmente afectados por las situaciones de crisis, **incluyendo, aunque no únicamente**, a las mujeres, las personas jóvenes, los niños, las minorías, los pueblos indígenas y tribales, las personas con discapacidad, los desplazados internos y los refugiados;*

Al añadir la fórmula «incluyendo, aunque no únicamente», a la que ya se ha recurrido en otros instrumentos de la OIT<sup>17</sup>, se da respuesta a las preocupaciones planteadas durante la primera discusión, en las que se aducía que los grupos que se han hecho vulnerables a consecuencia de una crisis varían en función de las circunstancias de dicha crisis. De este modo, si bien se mencionan aquellos grupos de población que suelen ser los más afectados por la crisis, no se excluye a ninguna otra categoría.

La Oficina sugiere que se sustituya el texto entre corchetes del apartado *i)* por los dos apartados siguientes:

- i) basarse en los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, respetándose plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Miembros, inclusive en los casos en que se presta asistencia internacional;*
- nuevo j) reconocer la responsabilidad primordial de los Miembros en la respuesta a las emergencias que se produzcan en su territorio, reafirmando al mismo tiempo*

<sup>17</sup> Como en la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

*los principios de la cooperación internacional, la solidaridad y la responsabilidad compartida; y*

Esta formulación alternativa obedece a la solicitud formulada durante la primera discusión de enumerar todos los principios que rigen la asistencia humanitaria de emergencia, según se contempla en las correspondientes resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por consiguiente, todo el apartado *i)* y parte del apartado *j)* reproducen los principios que se consagran en la resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1991, relativa al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, la resolución 67/231, de 21 de diciembre de 2012, relativa a la cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo, y la resolución 68/102, de 13 de diciembre de 2013, relativa al fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas.

Por último, el actual apartado *j)* es una versión ligeramente reformulada del apartado *j)* del punto 9 de las Conclusiones. A raíz de una sugerencia realizada en la primera discusión de armonizar el lenguaje con el que se utiliza en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Oficina ha suprimido los términos «iniciativas de ayuda humanitaria», sustituyéndolos por la expresión «la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo». Esta expresión se retoma en todo el texto del proyecto de recomendación.

### III. PLANTEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

#### *Párrafo 7*

*(Puntos 10, a) a d), y 12, a), c), d) y f) a j), de las Conclusiones)*

En el párrafo 7, la Oficina ha combinado, reorganizado y armonizado las disposiciones de los puntos 10 y 12 de las Conclusiones con objeto de reforzar la coherencia sustantiva del texto respecto de los enfoques de respuesta a las crisis. El párrafo 7 se ha modificado como sigue:

- El texto introductorio reproduce la formulación del punto 12 de las Conclusiones, que refleja mejor el contenido de este párrafo. Sin embargo, la Oficina desea señalar que la expresión «planteamiento gradual», que se añadió a través de una enmienda adoptada en la primera discusión, no expresa adecuadamente la idea de «vías concurrentes», con intervenciones polifacéticas e interrelacionadas, que debería comprender toda estrategia global de empleo y reintegración posterior a una crisis. Por ejemplo, cada una de las tres vías programáticas presentadas en la Política de las Naciones Unidas sobre la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración en la sociedad después de un conflicto<sup>18</sup> tiene un objetivo concreto y aborda dificultades específicas, como: *a)* la consolidación de la seguridad y la estabilidad a través de programas a corto plazo dirigidos a grupos específicos; *b)* la promoción de oportunidades de empleo a nivel local y la reconstrucción de comunidades, y *c)* el fomento de la creación de empleo sostenible a largo plazo a nivel nacional. Si bien varían en intensidad, las tres vías deberían aplicarse simultáneamente. Por lo tanto, los Miembros tal vez consideren oportuno sustituir la expresión «planteamiento gradual» por «planteamiento de múltiples vías».

---

<sup>18</sup> Naciones Unidas: *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.

- En el apartado *a)*, después de «empleo», la Oficina ha reintroducido el término «de emergencia», que fue suprimido durante la primera discusión a raíz del proceso de enmienda. La Oficina señala a la atención de los Miembros que «empleo de emergencia» es un término normalizado utilizado en el sistema de las Naciones Unidas para hacer referencia a los puestos de trabajo temporales en situaciones de emergencia, como los programas de trabajo a cambio de dinero en efectivo o de alimentos y los programas y servicios públicos de empleo. Este concepto pone el acento en las respuestas a corto plazo, a menudo de carácter temporal, que ofrecen beneficios tangibles a grupos específicos afectados por la crisis, contribuyendo a estabilizar los ingresos y a consolidar la seguridad en el período inmediatamente posterior a la crisis. Cuando se ponen en práctica adecuadamente y ofrecen condiciones de trabajo decente, protección social y garantías de calidad, según recomienda la OIT, estas iniciativas también crean un entorno propicio para impulsar programas de empleo a largo plazo, promover la recuperación económica y social y restablecer los medios de vida.
- En el apartado *c)*, se ha colocado la expresión «trabajo decente» justo después de «empleo sostenible», dado que introduce y engloba todos los conceptos que figuran a continuación. Además, en aras de la claridad, la Oficina ha añadido los términos «hacia una economía ambientalmente sostenible» detrás de «transición justa», pero señala que, a consecuencia de las enmiendas introducidas en la primera discusión, este punto retoma lo dispuesto en el apartado *g)* del párrafo 6 de la parte Principios rectores.
- El apartado *d)* corresponde al apartado *a)* del punto 12, de las Conclusiones.
- El apartado *e)* es una versión ligeramente reformulada del apartado *d)* del punto 12 de las Conclusiones, con el fin de aportar mayor claridad.
- El apartado *f)* es una versión reformulada de la segunda parte del apartado *j)* del punto 12 de las Conclusiones, que ha sido modificada para hacer hincapié en la necesidad de aplicar una perspectiva de género en las diversas fases de la respuesta a la crisis. La Oficina aclara que esta formulación, fruto de una enmienda aprobada durante la primera discusión, modificaba involuntariamente el propósito de la disposición original, cuya finalidad era que se efectuara una evaluación de las necesidades en el período inmediatamente posterior a una crisis. Por consiguiente, la Oficina, en la nueva redacción, ha abordado cada una de estas cuestiones en un apartado distinto, considerando que desde el punto de vista estratégico cabe adoptar una perspectiva de género en todas las actividades de respuesta a la crisis. Por ese motivo, considera que este concepto debería figurar en el apartado *c)*, y que la realización de una evaluación de necesidades con una perspectiva de género es una actividad concreta que debe emprenderse justo después de una crisis y debería figurar en el apartado *a)* del párrafo 8 del proyecto de recomendación.
- El apartado *g)* corresponde al apartado *h)* del punto 12 de las Conclusiones.
- El apartado *h)* se inspira del apartado *d)* del punto 10 de las Conclusiones, que combinaba las instituciones del mercado de trabajo con el diálogo social. La Oficina sugiere que el diálogo social, que es un objetivo estratégico del Programa de Trabajo Decente y un planteamiento fundamental en la respuesta a las crisis, debería ponerse de relieve introduciendo una cláusula adicional en la parte Planteamientos estratégicos.
- El apartado *i)* es una versión reformulada del apartado *d)* del punto 10 de las Conclusiones, a la que se ha añadido la referencia a los servicios de empleo contenida

en el apartado *c)* del punto 12 a fin de proporcionar un ejemplo concreto de las instituciones del mercado de trabajo que se deberían crear o restablecer.

- El apartado *j)* corresponde al apartado *f)* del punto 12 de las Conclusiones.
- El apartado *k)* corresponde al apartado *g)* del punto 12 de las Conclusiones.
- El apartado *l)* corresponde al apartado *i)* del punto 12 de las Conclusiones. La Oficina considera que la expresión «según proceda» y la introducción del nuevo párrafo 5 responden a las preocupaciones planteadas en la primera discusión.

#### *Párrafo 8*

*(Puntos 11, a) a d), y 12, j), de las Conclusiones)*

El párrafo 8 es una versión ligeramente modificada del punto 11 de las Conclusiones.

Además, según se ha explicado anteriormente, la Oficina ha creado un nuevo apartado *a)* reproduciendo parte del apartado *j)* del punto 12 de las Conclusiones para reintroducir la necesidad de realizar una evaluación de necesidades coordinada e inclusiva, con una perspectiva de género, entre las medidas urgentes que deben tomarse en el período inmediatamente posterior a una crisis, al preparar y planificar la respuesta. La evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto (PCNA) y la evaluación de las necesidades después de un desastre (PDNA) son marcos de evaluación interinstitucionales creados por las Naciones Unidas para coordinar las distintas etapas de las respuestas internacionales. Las PCNA son de carácter multilateral, hacen balance de las principales necesidades y sirven de plataforma para el diseño, la negociación y la financiación de una estrategia conjunta para impulsar la recuperación y el desarrollo en situaciones frágiles posteriores a los conflictos<sup>19</sup>. Estas evaluaciones sientan las bases de una estrategia común de las Naciones Unidas que tiene por objeto apoyar la consolidación de la paz en función de las prioridades nacionales. Las PDNA son ejercicios similares, realizados por las partes interesadas a nivel nacional y los organismos multilaterales en el período posterior a un desastre con miras a estimar los daños y las pérdidas en todos los sectores de la economía y evaluar las necesidades de recuperación, socorro, reconstrucción y gestión de riesgos<sup>20</sup>. Las PDNA también ofrecen orientaciones al gobierno y a los donantes internacionales con respecto a las prioridades de recuperación de un país a corto, medio y largo plazo. La OIT participa en ambos ejercicios para asegurarse de que el impacto de la crisis en el empleo, los medios de vida y la protección social se estime correctamente y que las necesidades relativas al empleo y el trabajo decente se reflejen adecuadamente en los planes de respuesta.

Los apartados *b)*, *c)*, *d)* y *e)* del párrafo 8 corresponden a los apartados *a)*, *b)*, *c)* y *d)* del punto 11 de las Conclusiones.

El contenido del punto 12 de las Conclusiones se ha incluido en los párrafos 7, 8 y 10 del proyecto de recomendación.

---

<sup>19</sup> Las PCNA se llevan a cabo por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM), la Comisión Europea, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo utilizando la metodología contenida en la guía de PCNA, en colaboración con el gobierno nacional y en cooperación con los países donantes. El Grupo de Trabajo sobre Transición, del cual es miembro la OIT, se encarga de examinar las prácticas utilizadas en las intervenciones.

<sup>20</sup> Las PDNA se ponen en práctica a petición de los gobiernos y se llevan a cabo con el apoyo del GNUM, el Banco Mundial y la Unión Europea.

#### IV. GENERACIÓN DE EMPLEO

Como ya se ha explicado, dado que algunas disposiciones de esta parte se encontraban anteriormente incluidas en la parte Planteamientos estratégicos, la Oficina ha trasladado la parte Generación de empleo para evitar duplicaciones y mantener el flujo lógico entre los planteamientos estratégicos y las intervenciones operativas.

*Párrafo 9*  
(Punto 16 de las Conclusiones)

El párrafo 9 reproduce el punto 16 de las Conclusiones.

*Párrafo 10*  
(Puntos 12, b), c) y e), y 17 a) a k), de las Conclusiones)

En el párrafo 10, la Oficina ha combinado determinados fragmentos del punto 12 con el contenido del punto 17 de las Conclusiones para evitar duplicaciones y mejorar el texto propuesto. Se han efectuado pequeños cambios de redacción en los apartados para armonizar la estructura y aumentar la claridad, en la medida de lo necesario.

Los apartados a) y b) se basan en los apartados a) y b) del punto 17 de las Conclusiones, respectivamente, y ambos contienen además fragmentos del apartado c) del punto 12.

A fin de mejorar el hilo conductor entre los apartados, la Oficina ha invertido el orden de los apartados c) y d) del punto 17 de las Conclusiones, que se han convertido en los apartados d) y c) del párrafo 10 del proyecto de recomendación, respectivamente. Asimismo, considerando que las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas y las iniciativas de la economía social pueden beneficiarse todas ellas de la promoción de un enfoque sostenible del desarrollo empresarial, la Oficina ha fusionado los apartados d) y f) del punto 17 de las Conclusiones en el apartado c) del párrafo 10 del proyecto de recomendación.

En el apartado e), la Oficina ha ampliado el texto del apartado e) del punto 17 de las Conclusiones, reproduciendo la formulación del apartado b) del punto 12 de las Conclusiones.

En el apartado f), la Oficina ha reformulado levemente los apartados e) del punto 12 y g) del punto 17 de las Conclusiones y los ha fusionado. En la segunda parte de la frase se ha suprimido el término «empresas», dado que el término «unidades económicas» incluye todos los tipos de empresa, de conformidad con la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

En el apartado g), la Oficina ha suprimido la expresión «en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas», que figuraba en el apartado h) del punto 17 de las Conclusiones, dado que en el texto introductorio ya se hace referencia a los interlocutores sociales.

En el apartado i) la Oficina ha sustituido «reinserción laboral» por «empleo», para tener en cuenta a aquellas personas afectadas por esta disposición pero que no tenían empleo antes de tomar las armas.

*Párrafo 11*  
(Puntos 12, c), y 18 de las Conclusiones)

En el párrafo 11, la Oficina ha insertado «y programas» después de «políticas» para complementar lo dispuesto en el punto 18 con la formulación del apartado c) del punto 12

de las Conclusiones. Como se ha mencionado anteriormente, los apartados *a)* a *j)* del punto 12 de las Conclusiones se han incluido en los párrafos 7, 8 y 10 del proyecto de recomendación.

*Párrafo 12*  
*(Punto 19, a) y b), de las Conclusiones)*

Los apartados *a)* y *b)* retoman el contenido de los apartados *a)* y *b)* del punto 19 de las Conclusiones.

En respuesta a la pregunta planteada al respecto durante la primera discusión, la Oficina desea aclarar que el concepto de «desarme, desmovilización y reintegración» (DDR) es terminología normalizada en vigor en el sistema de las Naciones Unidas y se refiere al proceso que apoya la transición de los excombatientes de la vida militar a la vida civil, ofreciéndoles oportunidades de obtener un empleo o un medio de vida decente y recuperar un lugar en la sociedad. Los programas de desarme, desmovilización y reintegración contribuyen a restablecer la seguridad y la estabilidad en las situaciones posteriores a un conflicto para impulsar la recuperación y el desarrollo <sup>21</sup>. Por consiguiente, se han convertido en una parte integrante de los procesos de consolidación de la paz. En particular, los programas de reintegración favorecen la creación de empleo y la obtención de medios de vida, permitiendo que los excombatientes readquieran su condición de civiles y obtengan un empleo e ingresos sostenibles. En este contexto, la OIT puede compartir un gran acervo de conocimientos y pericia. Para que la reintegración económica, social y psicológica sea eficaz, hace falta planificar por anticipado y adoptar un enfoque específico en función del contexto, el género, la edad, el nivel educativo y la aptitud física del beneficiario. La Oficina ha participado en la elaboración de las normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración <sup>22</sup>, que ofrecen un enfoque integrado para todo el sistema de las Naciones Unidas relativo a la planificación y ejecución de procesos de DDR, y ha colaborado activamente en la preparación del módulo de reintegración y del módulo de juventud y DDR <sup>23</sup>, entre otras iniciativas. Los jóvenes representan un alto porcentaje de combatientes y requieren asistencia para atender sus necesidades inmediatas, pero también para alcanzar sus objetivos a largo plazo. Necesitan perfeccionar sus competencias y recibir apoyo psicológico para cambiar su actitud, alcanzar una autonomía financiera, contribuir a la sociedad y restablecer su confianza en un futuro mejor. Por ejemplo, el apoyo de la OIT ha contribuido a la reintegración de muchos jóvenes combatientes en Burundi y en la República Democrática del Congo.

Como se ha mencionado anteriormente, la Oficina sugiere que se trasladen las disposiciones relativas a los desplazados internos, que anteriormente figuraban en la parte X, Refugiados, desplazados internos y repatriados (texto entre corchetes), al final de la parte IV, Generación de empleo. Esta modificación tiene por objeto reconocer que los desplazamientos internos son una de las principales consecuencias de los conflictos y los

---

<sup>21</sup> Naciones Unidas: *Desarme, desmovilización y reintegración*, Informe del Secretario General, 2 de marzo de 2006 (documento A/60/705).

<sup>22</sup> Las normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración son un conjunto de políticas, directrices y procedimientos para los programas de DDR apoyados por las Naciones Unidas en el marco del mantenimiento de la paz. El Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración, que coordinó la elaboración de estas normas, fue formalmente establecido por el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad en marzo de 2005, con el mandato de mejorar el desempeño de las Naciones Unidas en materia de desarme, desmovilización y reintegración, y actualmente está compuesto por 20 organismos del sistema de las Naciones Unidas, incluida la OIT.

<sup>23</sup> Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración, módulos 4.30 y 5.20, respectivamente. Véase: <http://unddr.org/iddrs-framework.aspx>

desastres. Según las estimaciones más recientes <sup>24</sup>, al final de 2015 el número de personas obligadas a abandonar sus hogares para huir de la guerra y la persecución alcanzó su punto álgido desde el final de la Segunda Guerra Mundial, con cerca de 65,3 millones de personas. Esta cifra incluye a 40,8 millones de desplazados internos (8,6 millones más que el año anterior). Habida cuenta de que los desplazados internos son nacionales del país dentro del cual se produce el desplazamiento y no se rigen por el régimen aplicable a los refugiados internacionales, la Oficina propone que se incluyan las disposiciones relativas a los desplazados internos en esta parte del proyecto de recomendación, añadiendo un nuevo párrafo 13 redactado como sigue:

*En caso de que una crisis provoque un gran número de desplazamientos internos, los Miembros deberían:*

- a) apoyar los medios de vida, la formación, el empleo y la integración en el mercado laboral de los desplazados internos;*
- b) potenciar la resiliencia de las comunidades de acogida y reforzar su capacidad para promover las oportunidades de empleo decente para todos, con el fin de asegurar que se mantengan los medios de vida y el empleo de las poblaciones locales y se refuerce su capacidad para acoger a los desplazados internos; y*
- c) facilitar el regreso voluntario de los desplazados internos a sus lugares de origen y su reintegración en el mercado de trabajo cuando la situación así lo permita.*

El texto sugerido tiene en cuenta tanto la situación específica de los desplazados internos (apartado *a*)), que pueden ser nacionales de ese país o residentes habituales que disfrutaban de la mayoría de derechos y responsabilidades que tienen los nacionales, como la situación de las comunidades de acogida (apartado *b*)), que pueden verse obligadas a tomar medidas extraordinarias para hacer frente a la llegada de un gran número de desplazados internos. Además, la formulación propuesta tiene en cuenta las necesidades de los desplazados internos que regresan a su lugar de origen (apartado *c*)).

## V. DERECHOS, IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

### *Párrafo 13*

*(Punto 13, a) a h), de las Conclusiones)*

En el apartado *f*), en consonancia con el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), la Oficina ha suprimido la palabra «propias» antes de «instituciones representativas», por ser redundante.

En el apartado *h*), la Oficina ha mantenido el término «lícitamente», que se añadió durante el proceso de enmienda de la primera discusión. Ahora bien, la Oficina recuerda que la intención de la formulación original era asegurar que todos los trabajadores migrantes que se encontraran en una situación de crisis, incluidos aquellos que no dispongan de permiso de trabajo, así como sus familias, reciban asistencia humanitaria en las mismas condiciones que la población nacional. En el artículo 1 del Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) se establece que los Estados Miembros que hayan ratificado dicho instrumento se comprometen a respetar los derechos humanos fundamentales de «todos los trabajadores migrantes»,

<sup>24</sup> ACNUR: *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2015, Forzados a huir*, 20 de junio de 2016. Véase: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf?view=1>.

inclusive aquellos que se encuentren en situación irregular<sup>25</sup>. En ese sentido, limitar la asistencia para evitar la pérdida de vidas únicamente a aquellos que residen lícitamente en el territorio del Estado es contrario al derecho internacional, en particular al derecho a la vida, que es una norma de *ius cogens*<sup>26</sup>. A la luz de lo anterior, la Oficina sugiere que se suprima el término «lícitamente». En el mismo apartado, la Oficina ha sustituido los términos «en el territorio de un país de acogida donde se produzca una situación de crisis» por «en un país afectado por una crisis», para evitar redundancias. En la práctica, se sobreentiende que los trabajadores migrantes viven en un país que no es el suyo propio. Además, no hay consenso mundial en cuanto al uso de la expresión «país de acogida» con respecto a los trabajadores migrantes, y no se contempla en ningún instrumento de la OIT. El Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143) y la Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151) utilizan los términos «país de empleo», mientras que el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y su Recomendación de 1949 (núm. 86) utilizan la expresión «país de inmigración».

En el apartado *e*), la Oficina invita a los Miembros a que consideren la posibilidad de introducir en el texto actual, que se encuentra parcialmente entre corchetes, la expresión «incluyendo, aunque no únicamente». El apartado rezaría así:

- e) prestar una atención especial a establecer o restaurar condiciones de estabilidad y desarrollo socioeconómico para los grupos de población que hayan sido especialmente afectados, incluyendo, aunque no únicamente, a las minorías, los pueblos indígenas y tribales, los migrantes, los refugiados y los desplazados internos, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, así como otras normas internacionales del trabajo pertinentes y otros instrumentos y documentos internacionales que se mencionan en el anexo;*

La Oficina estima que mediante el recurso a la expresión «incluyendo, aunque no únicamente», a la que ya se ha recurrido en otros instrumentos de la OIT<sup>27</sup>, se da respuesta a las preocupaciones planteadas durante la primera discusión, en las que se aducía que los grupos que se han hecho vulnerables a consecuencia de la crisis varían en función de las circunstancias de dicha crisis. De este modo, se mencionan aquellos grupos de población que suelen ser los más afectados por la crisis, sin excluir ninguna otra categoría.

#### *Párrafo 14*

*(Punto 14, a) a d), de las Conclusiones)*

En el proceso de enmienda de la primera discusión se introdujeron referencias a las peores formas de trabajo infantil en los apartados *a*) y *b*) del punto 14. En aras de la claridad y la coherencia, la Oficina ha reformulado el texto en dos apartados, según se indica a continuación:

<sup>25</sup> OIT: *Promover una migración equitativa, Estudio General sobre los instrumentos de los trabajadores migrantes* (ILC.105/III/1B), 2016, párrafo 91. Véase: [http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_453896.pdf](http://www.ilo.ch/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_453896.pdf).

<sup>26</sup> El derecho a la vida está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1966. Ambos instrumentos han sido ratificados por más de 160 países.

<sup>27</sup> Como la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

- en el apartado *a*) se establecen las medidas necesarias para prevenir, identificar y eliminar el trabajo infantil, y se hace referencia al Convenio (núm. 138) y la Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima, 1973;
- en el apartado *b*) se establecen las medidas urgentes para prevenir, identificar y eliminar las peores formas de trabajo infantil, se priorizan dos tipos específicos de peores formas de trabajo infantil, y se hace referencia al Convenio (núm. 182) y la Recomendación (núm. 190) sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999;

Además, en el apartado *a*), la Oficina ha suprimido los términos «en las políticas y programas nacionales pertinentes», por ser redundantes.

En el apartado *b*), a fin de reflejar mejor el lenguaje utilizado en el Convenio núm. 182 y en la Recomendación núm. 190, la Oficina ha sustituido el término «child trafficking» por «trafficking of children», modificación que no afecta a la versión en español, y ha incluido una referencia explícita al «reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados». Estos dos tipos de peores formas de trabajo infantil son especialmente pertinentes en el ámbito del proyecto de recomendación.

*Párrafo 15*  
(Punto 15 de las Conclusiones)

El párrafo 15 reproduce el punto 15 de las Conclusiones.

VI. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN Y ORIENTACIÓN PROFESIONALES

*Párrafo 16*  
(Punto 20, *a*) a *c*), de las Conclusiones)

En el párrafo 16, la Oficina ha efectuado ligeros ajustes editoriales para mejorar su legibilidad.

Además, en el apartado *a*) la Oficina ha reformulado el apartado *a*) del punto 20 de las Conclusiones para atender a las preocupaciones planteadas durante la primera discusión con respecto a la obligación de los Estados de proporcionar educación en virtud del derecho internacional.

Según afirmó en 2008 el Comité de los Derechos del Niño, la educación es un derecho inalienable que está indisolublemente unido a otros derechos fundamentales y que debe garantizarse a todos los niños tanto dentro como fuera de las situaciones de emergencia. En situaciones de crisis se refuerza el derecho de los niños a la educación porque ésta constituye un medio de protección, socorro y supervivencia que ofrece protección física, psicosocial y cognitiva<sup>28</sup>.

El derecho internacional humanitario establece un marco reglamentario que protege el derecho a la educación durante los conflictos armados. En virtud del Cuarto Convenio de Ginebra, de 1949, se tomarán las oportunas medidas para que los niños que hayan quedado huérfanos o que estén separados de su familia a causa de la guerra tengan acceso a la educación<sup>29</sup>. El Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra, de 1977, que se aplica a los conflictos armados sin carácter internacional, establece la obligación de

<sup>28</sup> Comité de los Derechos del Niño, discusión general sobre el derecho de los niños a la educación en situaciones de emergencia, Recomendaciones, 2008.

<sup>29</sup> Cuarto Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, Ginebra, 12 de agosto de 1949, artículo 24. Véase: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/treaty/treaty-gc-4-5tdkyk.htm>.

proporcionar a los niños los cuidados y la ayuda que necesiten y reafirma su derecho a recibir una educación <sup>30</sup>.

En cuanto a las obligaciones y responsabilidades de los Estados con respecto al suministro de educación en otros contextos de crisis, la resolución 64/290 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación en situaciones de emergencia recomienda que los Estados Miembros «aseguren el acceso a la educación en situaciones de emergencia a todas las poblaciones afectadas, de conformidad con las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional y sin discriminación de ningún tipo» <sup>31</sup>.

En esta misma resolución se establecen las principales características que debería tener la educación, y se insta a los Estados Miembros a que proporcionen «una enseñanza de calidad, que tenga en cuenta las cuestiones de género, se centre en el alumno, se base en los derechos, ofrezca protección, sea adaptable, inclusiva y participativa, refleje las condiciones de vida particulares de los niños y los jóvenes y otorgue la debida consideración, según corresponda, a su identidad lingüística y cultural, teniendo en cuenta que la educación de calidad puede promover la tolerancia, la comprensión mutua y el respeto de los derechos humanos de los demás»; y se reafirma el compromiso de la Asamblea General de apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por «asegurar que todos los niños tengan acceso a la educación primaria obligatoria y gratuita de buena calidad» <sup>32</sup>. La resolución 64/290 recuerda la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, que consagra el derecho a la educación elemental obligatoria y gratuita para todas las personas <sup>33</sup>, y la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, de 1989, que obliga a los Estados a asegurar el acceso a la educación para todos los niños que viven en sus territorios, sin discriminación de ningún tipo, y se refiere a «la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos» <sup>34</sup>. Además, este último instrumento hace referencia expresa a los niños que tratan de obtener el estatuto de refugiado y pide a los Estados que se aseguren de que reciban la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos enunciados en la Convención <sup>35</sup>. Ello incluye la obligación de proporcionar acceso pleno e inmediato a la educación y facilitar una integración rápida en el sistema oficial de educación. Estas disposiciones son conformes a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, que estipula que se concederá a los refugiados «el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental» <sup>36</sup>, y se reiteran en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, de 1998, que reafirman el derecho de los desplazados internos a la educación y

---

<sup>30</sup> Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977, artículo 4, 3), *a*). Véase: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>.

<sup>31</sup> Documento A/RES/64/290, párrafo 9. La resolución fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de julio de 2010. Véase: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/290&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/290&referer=/english/&Lang=S).

<sup>32</sup> *Ibid.*, párrafos 15 y 18.

<sup>33</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículo 26, 1). El alcance de este derecho se define con mayor precisión en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, que también establece que debería fomentarse o intensificarse la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria.

<sup>34</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, artículo 2, 1) y artículo 28, 1), *a*). Véase: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.

<sup>35</sup> *Ibid.*, artículo 22.

<sup>36</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, artículo 22, 1). Véase: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>.

establecen que las autoridades competentes deberían asegurarse de que los desplazados internos, en particular los niños desplazados, reciban una educación gratuita y obligatoria a nivel primario <sup>37</sup>.

A la luz de lo anterior, la Oficina estima que los calificativos de la educación («pública, gratuita y de calidad» y «primaria obligatoria») que figuran en el apartado *a*) del punto 20 de las Conclusiones resultan innecesarios y los ha suprimido. Ahora bien, la Oficina ha añadido, al final de la frase, la expresión «de conformidad con el derecho internacional y sin discriminación de ningún tipo». Además de simplificar el texto, estos cambios reafirman el principio en virtud del cual los «Estados, como partes en los tratados de derechos humanos, tienen la obligación de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la educación, con independencia de las condiciones de la emergencia. Además, cada persona es sujeto del derecho a la educación, con independencia de su estatus jurídico particular, sea el de refugiado, niño soldado o desplazado interno» <sup>38</sup>.

Además, como consecuencia lógica de los cambios propuestos, la Oficina sugiere que se suprima el apartado *b*), que quedó entre corchetes después de la primera discusión porque se expresaron dudas en cuanto a la capacidad de los Estados Miembros de garantizar a los refugiados y niños desplazados internos los mismos derechos a la educación que a los niños nacionales. La nueva formulación del apartado *a*) resuelve esta cuestión.

Con respecto a la prestación de enseñanza secundaria y superior, la Convención sobre los Derechos del Niño pide a los firmantes que fomenten el desarrollo de distintas formas de enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, que deberá estar disponible y accesible para todos los niños, y les insta a hacer que la enseñanza superior sea accesible a todos, sobre la base de la capacidad <sup>39</sup>. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados requiere que los Estados concedan «a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental» <sup>40</sup>. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos establecen que «tan pronto como las condiciones lo permitan, se facilitarán los servicios de educación y formación a los desplazados internos, en particular adolescentes y mujeres, con independencia de que vivan o no en campamentos» <sup>41</sup>.

<sup>37</sup> OCAH: *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, principio 23, 2). El número creciente de personas desplazadas y la falta de protección jurídica específica dieron lugar a la elaboración de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, que se basan en el derecho internacional humanitario y en el derecho internacional de los derechos humanos. A pesar de que no son jurídicamente vinculantes, los Principios Rectores se han divulgado ampliamente entre los Estados y organismos internacionales y se utilizan cada vez más para orientar las estrategias de protección y asistencia. Véase: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>.

<sup>38</sup> Documento A/HRC/8/10, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, El derecho a la educación en situaciones de emergencia*, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz, 20 de mayo de 2008. Véase: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/135/36/PDF/G0813536.pdf?OpenElement>.

<sup>39</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, *op. cit.*, artículo 28, *b*) a *d*).

<sup>40</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, *op. cit.*, artículo 22, 2).

<sup>41</sup> Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, *op. cit.*, principio 23, 4).

*Párrafo 17*

*(Punto 21, a) a e), de las Conclusiones)*

Los apartados *a) a e)* del párrafo 17 reproducen los apartados *a) a e)* del punto 21 de las Conclusiones.

*Párrafo 18*

*(Punto 22 de las Conclusiones)*

El párrafo 18 reproduce el punto 22 de las Conclusiones.

VII. PROTECCIÓN SOCIAL

*Párrafo 19*

*(Punto 23, a) a c), de las Conclusiones)*

En el apartado *b)*, la Oficina ha sustituido la palabra «sistemas» por «mecanismos» con objeto de evitar confusiones entre los términos «regímenes» y «sistemas». Los convenios y recomendaciones de la OIT se refieren a los «regímenes de seguridad social» para describir los regímenes contributivos o no contributivos, y a los «sistemas de seguridad social» para describir todos los regímenes y programas de un país. En virtud de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), los sistemas de protección social deberían incluir como elemento fundamental pisos de protección social definidos a nivel nacional. La referencia del proyecto de recomendación a «otros mecanismos de protección social» reconoce que, en algunos países, otros tipos de apoyo, como la protección entre miembros de una familia o comunidad, también se consideran formas de protección social. En el mismo apartado, la Oficina ha suprimido los términos «y, cuando sea posible, ampliarlos». Esta modificación obedece a que, en caso de crisis, se suelen saturar los sistemas existentes, porque se requieren medidas inmediatas para atender el súbito aumento de nuevas demandas y garantizar la continuidad de las prestaciones. En este contexto, los esfuerzos deberían centrarse en asegurar la capacidad adicional para atender las necesidades de la población afectada por la crisis, y puede resultar difícil lograr cualquier otro objetivo a corto plazo. Por consiguiente, la ampliación de la cobertura de la protección social suele formar parte de las medidas de respuesta a la crisis a medio plazo.

En el apartado *c)*, la Oficina ha sustituido «proporcionar acceso» por «asegurar el acceso efectivo», para armonizar la redacción con la de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). El uso del término «asegurar» refleja la responsabilidad general y principal del Estado, expresada en el párrafo 3 de la Recomendación núm. 202, y abre la puerta a la participación de otros proveedores de servicios. En el mismo apartado, la Oficina ha reformulado la última parte de la frase como sigue: «para aquellas personas que la crisis haya colocado en una situación de vulnerabilidad», en consonancia con la redacción del párrafo 11 y con la idea de que no existen «grupos de población vulnerables» como tales, sino grupos de población que en ocasiones pueden encontrarse en una situación de vulnerabilidad.

*Párrafo 20*

*(Punto 24 de las Conclusiones)*

El párrafo 20 reproduce el punto 24 de las Conclusiones.

VIII. LEGISLACIÓN LABORAL, ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO E INFORMACIÓN  
SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

*Párrafo 21*

*(Punto 25, a) a e), de las Conclusiones)*

En el párrafo 21, la Oficina ha modificado el orden de los términos de la expresión «organizaciones de empleadores y de trabajadores» para que aparezca en el orden habitual.

En respuesta a las preocupaciones expresadas en la primera discusión sobre la frase «otras instituciones competentes para la administración de justicia», que fue enmendada e incorporada en el apartado *c)* del punto 25 de las Conclusiones como «otras instituciones competentes», la Oficina reitera que esta expresión se refiere a las instituciones competentes para la resolución de conflictos laborales, que desempeñan un papel específico, en particular en la prevención de conflictos. La Oficina invita a los Miembros a considerar la posibilidad de sustituir la actual formulación «así como otras instituciones competentes» que figura en el apartado *c)* por la siguiente redacción: «*así como otras instituciones competentes para la resolución de conflictos laborales*». En la formulación propuesta, el término «otras» tiene en cuenta el hecho de que algunas de estas instituciones pueden no formar parte del sistema nacional de administración del trabajo.

La Oficina ha dividido el apartado *e)* del punto 25 de las Conclusiones en tres apartados (*e), f) y g)*) para dar mayor relieve a los problemas que en él se plantean.

IX. DIÁLOGO SOCIAL Y FUNCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y DE TRABAJADORES

Con el fin de reflejar mejor el contenido de esta parte, la Oficina ha completado el título con: «y función de las organizaciones de empleadores y de trabajadores».

*Párrafo 22*

*(Punto 26, a) a c), de las Conclusiones)*

Los apartados *a) a c)* reproducen los apartados *a) a c)* del punto 26 de las Conclusiones.

*Párrafo 23*

*(Punto 27, a) a c), de las Conclusiones)*

Los apartados *a) a c)* reproducen los apartados *a) a c)* del punto 27 de las Conclusiones.

X. REFUGIADOS Y REPATRIADOS

En la primera discusión, la Comisión decidió dejar entre corchetes y aplazar la decisión relativa a la parte X en vista de la complejidad del debate y la diversidad de los puntos de vista expresados pero, sobre todo, para esperar al resultado de las discusiones que se celebrarían al respecto en el sistema de las Naciones Unidas, en particular el resultado de la Reunión técnica tripartita sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo, que tuvo lugar en Ginebra del 5 al 7 de julio, un mes después de la primera discusión de la Conferencia.

La Comisión pidió a la Oficina que tuviera en cuenta el resultado de la Reunión técnica tripartita y propusiera una alternativa a la parte X que facilitase el consenso en

preparación de la segunda y última discusión. La Oficina ha atendido esta solicitud en el estricto y breve plazo disponible para la preparación del presente informe.

En primer lugar, la Oficina quisiera destacar que sería inconcebible que un instrumento que trata de la respuesta a las situaciones provocadas por los conflictos por medio del empleo y del trabajo decente no abordase la situación de los refugiados. De hecho, según los datos más recientes publicados en junio de 2016, justo después de la primera discusión, los desplazamientos forzados han ido en aumento desde por lo menos la mitad de la década de los noventa en la mayoría de las regiones, y han aumentado en más de un 50 por ciento en los últimos cinco años. Como se ha indicado anteriormente, a finales de 2015 el número de personas obligadas a abandonar sus hogares para huir de la guerra y la persecución alcanzó su máximo histórico desde la Segunda Guerra Mundial, contabilizándose 65,3 millones de personas desplazadas, de los cuales 21,3 millones eran refugiados (1,8 millones más que el año anterior), 40,8 millones de desplazados internos (8,6 millones más que el año anterior) y 3,2 millones de solicitantes de asilo. A nivel mundial, más de la mitad de los refugiados procedían de sólo tres países afectados por conflictos prolongados (República Árabe Siria, Afganistán y Somalia), y los demás a consecuencia de conflictos nuevos o reactivados (Burundi, Iraq, Libia, Níger y Nigeria) o de conflictos antiguos o sin resolver (República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Yemen). La gran mayoría (13,9 millones) han sido acogidos por países en desarrollo. Además, el ACNUR señala que ofrecer soluciones duraderas a los refugiados y a la población desplazada sigue siendo un desafío <sup>42</sup>.

En segundo lugar, como ya se ha explicado, la Oficina sugiere que se trasladen las cuestiones relativas a los desplazados internos de la parte X a la parte IV del proyecto de recomendación, habida cuenta de que el régimen internacional que se aplica a los refugiados no ampara a los desplazados internos, que son nacionales de los países afectados por la crisis.

En tercer lugar, la Oficina propone sustituir la parte X del proyecto de recomendación (título y puntos 28 a 33 de las Conclusiones) por el texto que figura a continuación y que se basa en el resultado de la Reunión técnica tripartita, con algunos ajustes y salvedades que se explican debidamente al final del nuevo texto propuesto.

## X. REFUGIADOS Y REPATRIADOS

### X.1. ACCESO DE LOS REFUGIADOS AL MERCADO DE TRABAJO

*24. Los Miembros, actuando en conformidad con lo dispuesto en los instrumentos internacionales relativos a los refugiados que se mencionan en el anexo, deberían procurar ofrecer oportunidades de trabajo decente para todos, incluidos los nacionales y los refugiados, en los países de origen, los países de acogida y terceros países, al tiempo que:*

- a) reconocen la importancia fundamental de que los Miembros compartan de una manera más equitativa la responsabilidad con los países que acogen a un gran número de refugiados, y*
- b) toman en consideración las diferentes circunstancias nacionales y regionales, sin perjuicio del derecho internacional y la legislación nacional aplicables, así como los desafíos, las capacidades y la carga sobre los recursos que impiden que los Miembros den una respuesta efectiva.*

---

<sup>42</sup> ACNUR: *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2015, op. cit.*

25. *Los Miembros deberían asumir el compromiso adicional, cuando sea posible y apropiado, de elaborar y fortalecer las instituciones y programas del mercado de trabajo que apoyan la integración local, el reasentamiento, la repatriación voluntaria, la reintegración y las vías de movilidad laboral, dentro del respeto del principio de no devolución.*

26. *Los Miembros deberían:*

- a) *proporcionar orientación a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a otras partes interesadas, incluidas las agencias de empleo, sobre el acceso de los refugiados al mercado de trabajo;*
- b) *examinar las oportunidades de trabajo de que disponen los refugiados, con arreglo a información fiable sobre el impacto de los refugiados en el mercado de trabajo y sobre las necesidades de la fuerza de trabajo existente y de los empleadores;*
- c) *facilitar el acceso a la información relativa a la legislación aplicable a la iniciativa empresarial, como los procedimientos de registro de empresas, la normativa vigente en materia de trabajo y empleo y los requisitos fiscales;*
- d) *cuando sea posible, efectuar una evaluación del impacto en la economía nacional del acceso de los refugiados al mercado de trabajo, con la participación de los interlocutores sociales, y*
- e) *fortalecer la capacidad de los sistemas nacionales de gobernanza del mercado de trabajo, inclusive respecto de la recopilación de información y datos relativos al impacto de los refugiados en las comunidades de acogida, el mercado de trabajo y la economía en general.*

27. *En consonancia con lo dispuesto en la parte IV, Generación de empleo, los Miembros deberían elaborar y aplicar, cuando sea posible y en colaboración con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, políticas nacionales de empleo que incluyan a los refugiados.*

28. *En consonancia con lo dispuesto en la parte IV, Generación de empleo, las estrategias de empleo deberían contemplar medidas para:*

- a) *aumentar la capacidad de los servicios públicos de empleo y mejorar la cooperación con otros proveedores de servicios, incluidas las agencias de empleo privadas, para facilitar el acceso de los refugiados al mercado de trabajo, en particular con respecto a la colocación y la orientación profesional;*
- b) *reforzar las iniciativas específicas para promover la inclusión en el mercado de trabajo de las personas jóvenes y de las mujeres refugiadas, inclusive a través del acceso a la educación, y*
- c) *favorecer el reconocimiento y la certificación de las calificaciones y competencias adquiridas por los refugiados a través de las correspondientes pruebas de aptitud profesional, si fuera necesario.*

29. *En consonancia con lo dispuesto en las partes VI y VII, los Miembros deberían adoptar medidas para facilitar la transferibilidad de los derechos a prestaciones relacionadas con el trabajo (por ejemplo, las prestaciones de seguridad social, incluidas las pensiones) y la certificación y el reconocimiento de las competencias de los refugiados entre los países de origen, tránsito y destino.*

30. *En consonancia con lo dispuesto en las partes V, VII, VIII y IX de este instrumento, los Miembros deberían:*

- a) *adoptar o reforzar políticas nacionales destinadas a promover la igualdad de oportunidades y de trato para todos, en particular la igualdad de género, en las que se reconozcan las necesidades específicas de las mujeres, las personas jóvenes y las personas con discapacidad, en relación con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las condiciones laborales, el acceso a los servicios públicos, los salarios y el derecho a prestaciones de seguridad social para los refugiados, así como informar a los refugiados sobre sus derechos y protección laborales;*
- b) *combatir y prevenir todas las formas de discriminación de jure y de facto, el trabajo forzoso y el trabajo infantil, en la medida en que afectan a los hombres, mujeres y niños refugiados;*
- c) *facilitar la participación de todos los trabajadores, incluidos los refugiados, en organizaciones representativas, también en lo relativo al ejercicio de su derecho a constituir sindicatos y afiliarse a ellos, participar en los mecanismos de negociación colectiva y acceder a la justicia y a los recursos judiciales para impugnar condiciones de trabajo abusivas;*
- d) *adoptar medidas legislativas y facilitar la realización de campañas de información, promoción y sensibilización que contrarresten las conductas xenófobas en el lugar de trabajo y destaquen las contribuciones positivas de los refugiados, con la participación significativa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la sociedad civil y otras partes interesadas;*
- e) *asegurar que los refugiados estén amparados en el lugar de trabajo por la legislación laboral aplicable, incluida la normativa en materia de salarios mínimos, protección de la maternidad, tiempo de trabajo y seguridad y salud en el trabajo, y proporcionar información sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores, así como sobre las vías de reparación en caso de violación de esos derechos, en un idioma que comprendan, y*
- f) *proporcionar al personal de los servicios de inspección del trabajo, a los funcionarios públicos y al personal de los órganos judiciales la formación e instrucción necesarias en lo referente a la legislación aplicable a los refugiados y a los derechos laborales que les amparan, y asegurar que los trabajadores reciban formación e información en un idioma que comprendan.*

31. *Los Miembros deberían aplicar el principio de no discriminación e igualdad para todos. El acceso a ocupaciones específicas puede limitarse según lo establecido en la legislación nacional, de conformidad con las normas internacionales del trabajo pertinentes y el derecho internacional.*

32. *La cooperación entre los Miembros debería incluir medidas para:*

- a) *reforzar el papel de los gobiernos locales y de los organismos regionales, en particular, de las comisiones económicas regionales y de las iniciativas regionales, para promover respuestas coherentes a escala regional, con el apoyo de las organizaciones internacionales competentes;*
- b) *fomentar la asistencia para el desarrollo y la inversión del sector privado para la creación de empleo decente y productivo, el desarrollo empresarial y el trabajo por cuenta propia, en beneficio de todos los trabajadores, incluidos los refugiados, y*

- c) *reforzar las funciones y capacidades de los interlocutores sociales y la sociedad civil para promover y proteger los principios y derechos fundamentales en el trabajo de los refugiados.*

33. *Los Miembros deberían proporcionar una asistencia para el desarrollo predecible, sostenible y adecuada para dar apoyo a los países menos adelantados y en desarrollo que siguen acogiendo a un gran número de refugiados y asegurar que estos países se sigan desarrollando.*

34. *Los Miembros deberían reconocer la importante función que desempeñan las organizaciones de empleadores y de trabajadores del sector público y del sector privado en lo relativo a la promoción y el apoyo de la inclusión de los refugiados en el trabajo y en la sociedad.*

## X.2. REPATRIACIÓN VOLUNTARIA Y REINTEGRACIÓN DE REPATRIADOS

35. *Los Miembros que son países de origen deberían reintegrar en su mercado de trabajo a los refugiados que regresan voluntariamente a su país, inclusive con el apoyo de otros Miembros y la asistencia de las organizaciones internacionales.*

36. *Los Miembros deberían colaborar, inclusive con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes, para facilitar la repatriación voluntaria y la integración socioeconómica de los repatriados en sus regiones de origen, a través de medidas como:*

- a) *el empleo de emergencia y los proyectos de inversión con alto coeficiente de empleo;*
- b) *el apoyo a los medios de vida sostenibles, la autosuficiencia, la creación de microempresas y pequeñas empresas, el desarrollo de la iniciativa empresarial, las microfinanzas (ahorro y préstamos), los servicios de desarrollo empresarial y la adquisición de bienes y servicios a nivel local, y*
- c) *la promoción de la recuperación económica local, la prestación de formación técnica y profesional y el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo.*

Esta nueva redacción se inspira en el resultado de la Reunión técnica tripartita, con los siguientes ajustes:

- No todas las cláusulas de los Principios Rectores adoptados por la Reunión entran dentro del ámbito de la revisión de la Recomendación núm. 71. El documento final es un texto independiente, bastante largo, encabezado por una introducción y una descripción contextual que no resultan útiles a efectos de la Recomendación núm. 71.
- La parte X se centra exclusivamente en los refugiados y los repatriados. A pesar de que se discutió en la Reunión técnica tripartita, la cuestión relativa a «otras personas desplazadas por la fuerza» no se ha incluido debido a que no figuraba en el cuestionario original sobre la Recomendación núm. 71, ni en el texto de la Oficina. Además, tal y como se puso de relieve en la Reunión técnica tripartita, no existe acuerdo en cuanto a la definición de esta categoría de la población y por consiguiente se consideró prematuro integrarla en un instrumento normativo como es una recomendación.

- Solo se han conservado las disposiciones que recibieron un amplio apoyo o lograron el consenso <sup>43</sup>.
- Se mantiene el énfasis en la situación de los países en desarrollo que acogen a un gran número de refugiados, y en la necesidad de que se compartan las responsabilidades y se preste apoyo financiero. Cabe recordar que diversos gobiernos expresaron una profunda preocupación a este respecto en la primera discusión, y que fue una de las razones por las cuales la parte relativa a los refugiados quedó entre corchetes en espera del resultado de la Reunión técnica tripartita.
- Algunos gobiernos han formulado propuestas adicionales con respecto a la cuestión relativa a la integración de los repatriados en el mercado de trabajo, que la Reunión técnica tripartita no tuvo tiempo de examinar con detalle, y que se han añadido después de que la Oficina las sometiera a una revisión técnica e introdujera algunos cambios de edición.

La Oficina señala que, en el momento de redactar este informe — al día siguiente de la clausura de la Reunión técnica tripartita con el fin de respetar el plazo limitado para elaborar el presente informe —, el resultado de dicha Reunión aún no había sido comunicado ni sometido al examen del Consejo de Administración. Las deliberaciones de la Reunión técnica tripartita, que se prolongaron durante tres días y en las que participaron ocho miembros titulares de cada grupo de mandantes tripartitos, fueron intensas y complejas. Además, la Oficina destaca que la naturaleza jurídica de los Principios Rectores difiere de la de un instrumento normativo como es una recomendación.

La Oficina también desea atraer la atención de los Miembros sobre la longitud de esta parte, incluso en su versión abreviada de los Principios Rectores, frente a la longitud del texto original entre corchetes de la parte X y en comparación con el tamaño de las demás partes del proyecto de recomendación. La Oficina agradecería cualquier propuesta relativa a la reducción o reorganización de estas disposiciones, privilegiando los aspectos más fundamentales.

La Oficina tendrá en cuenta la opinión de los Miembros sobre el contenido y el tamaño de esta parte más adecuados a efectos de una recomendación en la preparación del informe final que se someterá a la 106.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. En el informe final se tomará asimismo en consideración el diálogo y el resultado de la reunión de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los refugiados y los migrantes que tendrá lugar en septiembre de 2016 y las discusiones del Consejo de Administración sobre el resultado de la Reunión técnica tripartita, según se estime conveniente. La Oficina queda a disposición de los Miembros para celebrar nuevas consultas y proporcionar información.

## XI. PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y PREPARACIÓN

### *Párrafo 30*

*(Punto 34, a) a d), de las Conclusiones)*

La Oficina ha fusionado y reformulado levemente los apartados *b)* y *c)* del punto 34 de las Conclusiones para constituir el apartado *b)* del párrafo 30 y agrupar los principales elementos relativos a la gestión de riesgos.

---

<sup>43</sup> Se ha prescindido de algunas disposiciones que fueron adoptadas por la Reunión técnica tripartita pero respecto de las cuales habían formulado reservas por lo menos la mitad de los gobiernos participantes.

Además, en el apartado *c*) la Oficina ha suprimido el término «impacto» para evitar redundancias, y ha trasladado la referencia a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo al final de la frase para mejorar la legibilidad.

A consecuencia de ello, el párrafo 30 se compone de tres apartados, que se refieren a los distintos aspectos de la prevención, la mitigación y la preparación para la resiliencia:

- el apartado *a*) se refiere a la evaluación de las amenazas y vulnerabilidades que forman parte de la metodología del análisis de riesgos;
- el apartado *b*) se centra en la gestión de riesgos, incluyendo las medidas de prevención, la reducción de riesgos y la preparación para la respuesta, y
- el apartado *c*) se refiere a la mitigación de los efectos negativos, inclusive a través de la continuidad de la actividad en todos los sectores.

## XII. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

### *Párrafo 31*

*(Punto 35 de las Conclusiones)*

En el párrafo 31 la Oficina ha reproducido el punto 35 de las Conclusiones. Se ha modificado ligeramente la redacción para alinear este párrafo con el resto del texto.

### *Párrafo 32*

*(Punto 36 de las Conclusiones)*

El párrafo 32 reproduce el punto 36 de las Conclusiones.

### *Párrafo 33*

*(Punto 37 de las Conclusiones)*

El párrafo 33 reproduce el punto 37 de las Conclusiones.

### *Párrafo 34*

*(Punto 38 de las Conclusiones)*

El párrafo 34 reproduce el punto 38 de las Conclusiones.

### *Párrafo 35*

*(Punto 39 de las Conclusiones)*

El párrafo 35 reproduce el punto 39 de las Conclusiones

### *Párrafo 36*

*(Punto 40 de las Conclusiones)*

En la versión en inglés, la Oficina ha sustituido los términos «humanitarian assistance and development responses» por «humanitarian and development assistance» para simplificar el texto. Este cambio no afecta a la versión en español.

## XIII. OTRAS DISPOSICIONES

Al final del texto propuesto, la Oficina ha añadido una parte nueva (parte XIII), titulada «Otras disposiciones». Contiene dos párrafos normalizados que no tienen relación directa con el fondo del proyecto de recomendación.

*Párrafo 37*  
*(Nuevo párrafo)*

De conformidad con la práctica habitual, la Oficina ha introducido un nuevo párrafo (párrafo 37) para indicar que el proyecto de recomendación sustituye a la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71).

*Párrafo 38*  
*(Punto 41 de las Conclusiones)*

El párrafo 38 reproduce el punto 41 de las Conclusiones.

ANEXO

El anexo es idéntico al de las Conclusiones. Sin embargo, la Oficina señala que en distintas partes de la recomendación figuran referencias a los «instrumentos y documentos internacionales que se mencionan en el anexo». Dado que todos los «documentos» incluidos en el anexo son «instrumentos», aunque difiera su valor jurídico, la Oficina invita a los Miembros a que consideren la posibilidad de simplificar el texto eliminando el término «documentos».

## **PROYECTO DE RECOMENDACIÓN SOBRE EL EMPLEO Y EL TRABAJO DECENTE PARA LA PAZ Y LA RESILIENCIA**

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el ... de junio de 2017, en su centésima sexta reunión;

Reafirmando el principio enunciado en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) según el cual la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;

Recordando la Declaración de Filadelfia (1944), la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998), y la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008);

Teniendo en cuenta la necesidad de revisar la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71), a fin de ampliar el alcance y proporcionar orientaciones actualizadas sobre la contribución del empleo y el trabajo decente a la prevención, la recuperación, la paz y la resiliencia con respecto a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres;

Considerando el impacto que los conflictos y los desastres tienen en la pobreza y el desarrollo, los derechos humanos y la dignidad, el trabajo decente y las empresas sostenibles;

Reconociendo la importancia del empleo y del trabajo decente para promover la paz, prevenir situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia;

Haciendo hincapié en la necesidad de asegurar el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley, incluido el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y de las normas internacionales del trabajo, en particular aquellas que son pertinentes para el empleo y el trabajo decente;

Considerando la necesidad de reconocer que las crisis tienen un impacto distinto en las mujeres y en los hombres, y la importancia decisiva de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia;

Reconociendo la importancia de formular respuestas a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres por medio del diálogo social, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas y, según proceda, con las organizaciones pertinentes de la sociedad civil;

- Señalando la importancia de crear o de restablecer un entorno propicio para las empresas sostenibles, y en particular para las pequeñas y medianas empresas, teniendo en cuenta la Resolución y Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 96.<sup>a</sup> reunión (2007), con el fin de estimular la generación de empleo, la recuperación económica y el desarrollo;
- Afirmando la necesidad de elaborar y fortalecer medidas de protección social;
- Reconociendo la importancia de contar con servicios públicos accesibles y de calidad en la recuperación económica, las iniciativas de desarrollo y reconstrucción;
- Destacando la necesidad de la cooperación internacional y las alianzas entre las organizaciones regionales e internacionales para asegurar que se emprendan iniciativas conjuntas y coordinadas;
- Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al empleo y al trabajo decente para la paz y la resiliencia, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día de la reunión, y
- Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación,
- adopta, con fecha ... de junio de dos mil diecisiete, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017.

#### I. OBJETIVOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

1. La presente Recomendación proporciona orientaciones a los Miembros sobre las medidas que se han de adoptar para generar empleo y trabajo decente a los fines de la prevención, la recuperación, la paz y la resiliencia con respecto a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos armados internacionales y no internacionales, y los desastres que desestabilizan las sociedades y las economías.
2. A los efectos de la presente Recomendación:
  - a) el término «desastre» designa las graves perturbaciones del funcionamiento de una comunidad o una sociedad, que redundan en extensas pérdidas o daños humanos, materiales, económicos o medioambientales resultantes de causas naturales o de la acción humana, incluidos los derivados del cambio climático y de los fenómenos tecnológicos y biológicos;*
  - b) el término «resiliencia» designa la capacidad de un sistema para reducir, prevenir, anticipar y absorber los efectos de una amenaza, adaptarse a éstos o recuperarse de manera oportuna y eficaz, en particular mediante la preservación, la restauración o la mejora de sus estructuras y funciones básicas y esenciales;
  - c) el término «respuesta a las crisis» designa todas las medidas relativas al empleo y al trabajo decente que se adoptan para responder a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres.
3. La presente Recomendación se aplica a todos los trabajadores y a todas las personas que buscan empleo así como a todos los empleadores, en todos los sectores de la economía que resultan afectados por situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres.

4. Las referencias que se hacen en esta Recomendación a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como las relativas a la igualdad de trato, a la seguridad y la salud y a las condiciones de trabajo, se aplican a todos los trabajadores, incluidos los que intervienen en las respuestas a las situaciones de crisis, en particular durante la etapa de respuesta inmediata. Los voluntarios deberían ser tratados en condiciones justas.

5. Las disposiciones de la presente Recomendación se aplican sin perjuicio de los derechos y obligaciones que tengan los Miembros en virtud del derecho internacional, en particular del derecho internacional humanitario, del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional de los derechos humanos.

## II. PRINCIPIOS RECTORES

6. Todas las respuestas a las crisis en virtud de la presente Recomendación deberían:

- a) fomentar el empleo pleno, productivo, libremente elegido y decente como un factor decisivo para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia;
- b) respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, otros derechos humanos y otras normas internacionales del trabajo pertinentes, y tener en cuenta otros instrumentos y documentos internacionales que se mencionan en el anexo, según proceda;
- c) promover la buena gobernanza y luchar contra la corrupción y el clientelismo;
- d) tener en cuenta la naturaleza de las crisis y la magnitud de su impacto, y desarrollar la capacidad de los gobiernos, incluidos los gobiernos regionales y locales, y de otras instituciones para aportar respuestas eficaces, con la necesaria asistencia y cooperación internacional, según se requiera;
- e) *incluir medidas específicas para reducir la vulnerabilidad que tienen en las situaciones de crisis algunos grupos de población, como las mujeres, las personas jóvenes, los niños, las minorías y los pueblos indígenas y tribales, las personas con discapacidad, los desplazados internos y los refugiados;*
- f) respetar y promover la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, sin discriminación de ningún tipo;
- g) identificar y controlar todas las consecuencias negativas y no intencionadas, y evitar los efectos colaterales perjudiciales para las personas, las comunidades, el medio ambiente y la economía, y facilitar una transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible como medio para el crecimiento económico sostenible y el progreso social;
- h) basarse en el diálogo y la necesidad de combatir la discriminación, los prejuicios y el odio por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social o de otra índole y, cuando sea procedente, poner en práctica los procedimientos que se consideren necesarios para posibilitar la reconciliación nacional;
- i) *basarse en el principio del control por los actores nacionales, inclusive en los casos en que los países reciben asistencia de la comunidad internacional, y también en los principios de la solidaridad internacional, la responsabilidad compartida y la cooperación], y*

- j)* promover una estrecha coordinación y sinergias entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo, inclusive con miras a la promoción del pleno empleo, productivo y libremente elegido, del trabajo decente y de oportunidades de generación de ingresos, y evitar al mismo tiempo duplicaciones de esfuerzos y de mandatos.

### III. PLANTEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

7. Los Miembros deberían adoptar un planteamiento gradual y estrategias coherentes y globales para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, que incluyan:

- a)* la estabilización de los medios de vida y de los ingresos, a través de medidas para el empleo de emergencia y la protección social;
- b)* la promoción de la recuperación económica local para generar oportunidades de empleo, trabajo decente y reintegración social y económica;
- c)* la promoción del empleo sostenible y el trabajo decente, la protección social, el desarrollo sostenible, la creación de empresas sostenibles, la transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible, y el acceso a los servicios públicos;
- d)* la evaluación del impacto que tienen en el empleo los programas nacionales de recuperación puestos en práctica con inversiones públicas o privadas, a fin de facilitar el logro rápido de empleo pleno, productivo, libremente elegido y decente para todas las mujeres y todos los hombres, en particular para las personas jóvenes y las personas con discapacidad;
- e)* la prestación de orientación y apoyo a los empleadores y las empresas a fin de que puedan adoptar medidas eficaces para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de los efectos negativos en los derechos humanos y laborales que estén asociados a sus actividades, productos o servicios, y para rendir cuentas sobre la manera en que abordan esos riesgos;
- f)* la aplicación de una perspectiva de género en todas las actividades de concepción, ejecución, seguimiento y evaluación de la respuesta a las crisis;
- g)* el establecimiento a nivel nacional de marcos económicos, sociales y jurídicos que fomenten de manera duradera y sostenible la paz y el desarrollo, dentro del respeto de los derechos laborales;
- h)* la promoción del diálogo social;
- i)* la creación o el restablecimiento de las instituciones del mercado de trabajo, con inclusión de servicios de empleo que impulsen la estabilización y la recuperación;
- j)* el desarrollo de la capacidad de los gobiernos, incluidas las autoridades regionales y locales, así como de las organizaciones de empleadores y de trabajadores;
- k)* el fomento de la participación activa de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la planificación, la puesta en práctica y el seguimiento de las medidas de recuperación y resiliencia, teniendo en cuenta, según proceda, las opiniones de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil, y
- l)* la adopción de medidas, según proceda, para la reintegración social y económica de las personas afectadas por la crisis que hayan estado relacionadas con las fuerzas armadas o con grupos combatientes.

8. Las respuestas a las crisis en el período inmediatamente posterior a un conflicto o un desastre deberían incluir, según proceda:

- a) la realización de una evaluación de necesidades coordinada e inclusiva, con una clara perspectiva de género;
- b) una intervención urgente para satisfacer las necesidades básicas y prestar servicios, tales como la protección social y el apoyo a la obtención de medios de vida, oportunidades de empleo y de generación de ingresos, teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad de ciertos grupos de población;
- c) una asistencia, en la medida de lo posible prestada por las autoridades públicas, que cuente con el apoyo de la comunidad internacional y con la participación de los interlocutores sociales y, cuando proceda, de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil y de la comunidad;
- d) condiciones de trabajo seguras y decentes, que abarquen el suministro de equipo de protección personal y de atención médica, para todos los trabajadores, incluidos aquellos que participan en las actividades de rescate y rehabilitación, y
- e) el restablecimiento de las instituciones gubernamentales y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como, cuando sea necesario, de las organizaciones de la sociedad civil pertinentes.

#### IV. GENERACIÓN DE EMPLEO

9. En el marco de sus esfuerzos por posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los Miembros deberían adoptar y poner en práctica una estrategia global y sostenible de empleo que impulse el empleo pleno, productivo, libremente elegido y decente para las mujeres y los hombres, teniendo en cuenta el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y las orientaciones contenidas en las resoluciones pertinentes de la Conferencia Internacional del Trabajo.

10. Los Miembros, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, deberían adoptar medidas inclusivas para crear oportunidades de empleo decente y de generación de ingresos, a través de, según proceda:

- a) estrategias y programas de inversión con alto coeficiente de empleo, entre los que se incluyen los programas públicos de empleo;
- b) iniciativas de recuperación y desarrollo de la economía local, prestando una atención prioritaria a los medios de vida tanto en las zonas rurales como urbanas;
- c) creación o restablecimiento de un entorno propicio para las empresas sostenibles, que incluya la promoción de las pequeñas y medianas empresas así como de las cooperativas y otras iniciativas de economía social;
- d) apoyo a las empresas sostenibles para asegurar la continuidad de la actividad empresarial, manteniendo así el nivel de empleo y posibilitando la creación de puestos de trabajo;
- e) iniciativas que faciliten una transición justa hacia una economía ambientalmente sostenible, como medio para el crecimiento económico sostenible y el progreso social;
- f) fomento del empleo y de la protección social y protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de las personas ocupadas en la economía informal y promoción de la transición de los trabajadores y otras unidades

económicas a la economía formal, teniendo en cuenta la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204);

- g)* apoyo al sector público y fomento de alianzas público-privadas y de otros mecanismos que impulsen el desarrollo de competencias laborales y la generación de empleo;
- h)* establecimiento de incentivos para que las empresas multinacionales cooperen con las empresas nacionales a fin de crear empleo decente y de aplicar la debida diligencia en materia de derechos humanos para asegurar el respeto de los derechos humanos y laborales, teniendo en cuenta la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, e
- i)* iniciativas para facilitar el empleo de las personas que hayan estado relacionadas con las fuerzas armadas o con grupos combatientes.

11. Los Miembros deberían desarrollar y aplicar políticas y programas activos de mercado de trabajo centrados en particular en los grupos desfavorecidos y marginados y en otros sectores de la población cuya vulnerabilidad se haya agravado como consecuencia de las crisis, incluidos los refugiados y los desplazados internos.

12. En sus respuestas a situaciones de crisis, los Miembros deberían esforzarse por ofrecer a las mujeres jóvenes y los hombres jóvenes oportunidades estables de empleo y trabajo decente y de generación de ingresos, incluso a través de:

- a)* programas integrados de formación, empleo y mercado de trabajo en los que se aborden las situaciones específicas de las personas jóvenes que se incorporan al mundo del trabajo, y
- b)* componentes específicos sobre el empleo para las personas jóvenes incluidas en los programas de desarme, desmovilización y reintegración, que comprenden servicios de asesoramiento psicosocial y otras prestaciones tendientes a corregir los comportamientos antisociales y violentos en la perspectiva de la reincorporación de estas personas a la vida civil.

## V. DERECHOS, IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

13. En sus respuestas a las manifestaciones de discriminación derivadas de las situaciones de crisis o agravadas por éstas, y al tomar medidas para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, los Miembros deberían:

- a)* promover la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, sin discriminación de ningún tipo, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 100) y la Recomendación (núm. 90) sobre igualdad de remuneración, 1951, y el Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958;
- b)* prestar una atención especial a los hogares monoparentales, en particular cuando están dirigidos por mujeres, o cuando los niños son cabeza de familia;
- c)* adoptar medidas para asegurar que las mujeres que hayan ocupado un empleo durante la crisis y asumido mayores responsabilidades no sean reemplazadas contra su voluntad cuando regrese la mano de obra masculina;
- d)* prevenir y sancionar la violencia por razones de género, con inclusión de la violación, la explotación sexual y el acoso sexual;

- e) prestar una atención especial a establecer o restaurar condiciones de estabilidad y desarrollo socioeconómico para las minorías, los pueblos indígenas y tribales [*los migrantes, los refugiados, los desplazados internos*] y otros grupos de población que hayan sido especialmente afectados, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, así como otras normas internacionales del trabajo pertinentes y otros instrumentos y documentos internacionales que se mencionan en el anexo;
- f) asegurar que las minorías afectadas y los pueblos indígenas y tribales sean consultados, en particular a través de sus instituciones representativas cuando existan, y participen directamente en el proceso de toma de decisiones, especialmente si el territorio en el que habitan o que utilizan los pueblos indígenas y tribales y su medio ambiente se ven afectados por las crisis y por la consiguiente aplicación de las medidas de recuperación y de estabilidad;
- g) asegurar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que las personas que hayan quedado discapacitadas como consecuencia de conflictos o desastres tengan oportunidades plenas de rehabilitación, educación, orientación profesional especializada, formación y readaptación profesional, y empleo, teniendo en cuenta las normas internacionales del trabajo pertinentes y otros instrumentos y documentos internacionales que se mencionan en el anexo, y
- h) asegurar que los trabajadores migrantes y sus familias que residan lícitamente en un país afectado por una crisis sean tratados en pie de igualdad con respecto a la población nacional, teniendo en cuenta las disposiciones nacionales aplicables, así como las normas internacionales del trabajo pertinentes y otros instrumentos y documentos internacionales que se mencionan en el anexo.

14. Al combatir el trabajo infantil generado o agravado por los conflictos o los desastres los Miembros deberían:

- a) adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, identificar y eliminar el trabajo infantil en las respuestas a las crisis, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 138) y la Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima, 1973;
- b) adoptar medidas urgentes para prevenir, identificar y eliminar las peores formas de trabajo infantil, como la trata de niños, y el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados, teniendo en cuenta el Convenio (núm. 182) y la Recomendación (núm. 190) sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999;
- c) establecer programas especiales de reintegración y formación para los niños y las personas jóvenes que hayan estado relacionados con las fuerzas armadas o con grupos combatientes, a fin de ayudarles a readaptarse a la vida civil, y
- d) proporcionar servicios de protección social a fin de reforzar la capacidad de las familias para proteger a sus hijos, por ejemplo, mediante la entrega de transferencias en efectivo o en especie.

15. Al combatir el trabajo forzoso u obligatorio originado o agravado por los conflictos o los desastres, los Miembros deberían adoptar medidas urgentes para prevenir, identificar y eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, incluida la trata de personas con fines de trabajo forzoso u obligatorio, teniendo en cuenta el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y su Protocolo de 2014, el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), y la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203).

## VI. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN Y ORIENTACIÓN PROFESIONALES

16. En sus respuestas a las situaciones de crisis, los Miembros deberían, sobre la base del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y niños y niñas, asegurar que:

- a) los servicios de educación no se interrumpan o que se restablezcan tan pronto como sea posible, y que los niños tengan acceso a la enseñanza de conformidad con el derecho internacional y sin discriminación de ningún tipo en todas las etapas de la crisis y la recuperación;
- [b) *los niños refugiados o desplazados internos tengan acceso a la enseñanza elemental, gratuita y de calidad, y que los desplazados internos tengan acceso a la enseñanza primaria obligatoria*], y
- c) los niños y las personas jóvenes tengan acceso a programas de segunda oportunidad que respondan a sus principales necesidades derivadas de la eventual interrupción de su educación o formación.

17. En sus respuestas a las situaciones de crisis los Miembros deberían, según proceda:

- a) en consulta con las instituciones de educación y capacitación y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, formular o adaptar un programa nacional de enseñanza, formación, readaptación y orientación profesional que evalúe y atienda las nuevas necesidades de calificación generadas por la recuperación y la reconstrucción, con la plena participación de todos los actores interesados, tanto públicos como privados;
- b) adaptar los programas de estudio y capacitar al personal docente y los instructores con el fin de promover:
  - i) la coexistencia pacífica y la reconciliación necesarias para consolidar la paz y potenciar la resiliencia, y
  - ii) la educación y sensibilización relativas al riesgo de desastres, así como la reducción y gestión de este riesgo, para la recuperación, la reconstrucción y la resiliencia;
- c) coordinar los servicios de educación, formación y readaptación profesional a nivel nacional, regional y local, incluidas la educación superior, la formación profesional, la capacitación empresarial y el aprendizaje, y permitir que las mujeres y los hombres cuya educación o formación se hayan impedido o interrumpido tengan la oportunidad de emprender o reanudar y completar su educación y formación;
- d) ampliar y adaptar los programas de formación y de readaptación con el fin de que atiendan las necesidades de todas las personas cuyo empleo se haya interrumpido, y
- e) prestar especial atención a la formación y el empoderamiento económico de las poblaciones afectadas, en particular en las zonas rurales y en la economía informal.

18. Los Miembros deberían asegurar que las mujeres y las niñas tengan acceso, sobre la base de la igualdad de oportunidades y de trato, a todos los programas de educación y de formación establecidos para la recuperación y la resiliencia.

## VII. PROTECCIÓN SOCIAL

19. En sus respuestas a las situaciones de crisis los Miembros deberían, tan pronto como fuera posible:

- a) procurar garantizar la seguridad básica del ingreso para los grupos desfavorecidos y marginados de la población que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis;
- b) crear o restablecer regímenes de seguridad social y otros mecanismos de protección social, y
- c) asegurar el acceso efectivo a una atención de salud esencial y a otros servicios sociales básicos, en particular para aquellas personas que la crisis haya colocado en una situación de vulnerabilidad.

20. Los Miembros deberían establecer o mantener pisos de protección social a fin de prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia, teniendo en cuenta el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), y otras normas internacionales del trabajo pertinentes.

## VIII. LEGISLACIÓN LABORAL, ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO E INFORMACIÓN SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO

21. Al emprender la recuperación después de una crisis, los Miembros deberían, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas:

- a) revisar, establecer, restablecer o reforzar la legislación laboral, según sea necesario, en consonancia con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, y las normas internacionales del trabajo pertinentes;
- b) asegurarse de que la legislación laboral también favorezca la generación de oportunidades de empleo decente y productivo;
- c) establecer, restablecer o reforzar, según sea necesario, el sistema de administración del trabajo, incluida la inspección del trabajo, así como otras instituciones competentes, teniendo en cuenta el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81);
- d) establecer, restablecer o mejorar, según sea necesario, los sistemas de recopilación y análisis de información sobre el mercado laboral, centrándose particularmente en los grupos de población más afectados por las crisis;
- e) establecer o restablecer y reforzar los servicios públicos de empleo, incluidos servicios de empleo de emergencia;
- f) velar por la reglamentación de las agencias privadas de empleo, y
- g) promover sinergias entre todos los actores del mercado de trabajo para que la población local aproveche al máximo las oportunidades de empleo generadas por las inversiones relativas a la promoción de la paz y la recuperación.

IX. DIÁLOGO SOCIAL Y FUNCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES  
DE EMPLEADORES Y DE TRABAJADORES

22. En sus respuestas a las situaciones de crisis los Miembros deberían:

- a) promover, mediante el diálogo social, la reconciliación, la estabilidad social y económica, la recuperación y la resiliencia, y fomentar la influencia de la mujer y su participación significativa en el diálogo social, teniendo en cuenta el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144);
- b) crear un entorno propicio para el establecimiento, el restablecimiento o el fortalecimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y
- c) fomentar, además, una estrecha cooperación con las organizaciones de la sociedad civil.

23. Los Miembros, teniendo en cuenta el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), deberían reconocer la función esencial que incumbe a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las respuestas a las crisis, en particular:

- a) asistiendo a las empresas sostenibles, y en especial a las pequeñas y medianas empresas, para que emprendan la planificación de la continuidad de sus actividades y se recuperen de las crisis, aportándoles formación, asesoramiento y asistencia material, y facilitando el acceso a la financiación;
- b) asistiendo a los trabajadores, y especialmente a los más vulnerables, para que se recuperen de las crisis, aportándoles formación, asesoramiento y asistencia material, y
- c) adoptando medidas para los fines antes indicados, a través del proceso de negociación colectiva y de otras formas de diálogo social.

[X. REFUGIADOS, DESPLAZADOS INTERNOS Y REPATRIADOS

24. *Ante la afluencia de refugiados generada por situaciones de conflicto, violencia o persecución, los Miembros, actuando en conformidad con lo dispuesto en los instrumentos internacionales relativos a los refugiados que se mencionan en el anexo, deberían:*

- a) *asegurar la protección y el respeto de los derechos humanos básicos de los refugiados, con inclusión de los derechos fundamentales de los trabajadores;*
- b) *prestar asistencia a los refugiados, particularmente en lo que atañe a sus necesidades básicas y sus medios de vida;*
- c) *prestar atención especial a la formación profesional, el empleo y la integración de los refugiados en el mercado de trabajo, en el primer país de acogida y de reasentamiento, y*
- d) *reforzar la cooperación, solidaridad y asistencia internacionales en beneficio de los países que acogen a un gran número de refugiados, incluso para solventar las repercusiones que su llegada tiene en los mercados laborales.*

25. *En lo relativo al empleo, la formación profesional y la integración de los refugiados en el mercado laboral, los Miembros deberían adoptar estrategias tanto a corto como a largo plazo que:*

- a) *faciliten el reconocimiento y la utilización de las competencias laborales de los refugiados por medio de mecanismos apropiados, y les proporcionen oportunidades de formación y readaptación profesionales que incluyan el aprendizaje de idiomas;*
- b) *promuevan el acceso de los refugiados a las oportunidades de empleo formal y a los programas de generación de ingresos, facilitándoles orientación profesional y asistencia para incorporarse al mercado laboral, utilizar los servicios de colocación y obtener permisos de trabajo, según proceda, y*
- c) *presten especial atención a las necesidades de las refugiadas, que se encuentran particularmente desfavorecidas.*

26. *Los Miembros deberían:*

- a) *evaluar las repercusiones que la afluencia de refugiados tiene en el mercado laboral de las comunidades de acogida, con el objeto de formular políticas sobre empleo e integración en el mercado de trabajo basadas en información objetiva, de evitar la informalización de los mercados laborales y las prácticas de dumping social en las comunidades de acogida, y de optimizar el aprovechamiento de las competencias laborales y el capital humano que aportan los refugiados, y*
- b) *potenciar la resiliencia de las comunidades de acogida y reforzar sus capacidades por medio de inversiones en las economías locales y de la promoción de oportunidades de empleo decente, pleno y libremente elegido y de formación profesional para sus habitantes.*

27. *Cuando las condiciones de seguridad en los países de origen de los refugiados hayan mejorado suficientemente, los Miembros deberían facilitar la repatriación voluntaria de los refugiados y apoyar su reincorporación al mercado de trabajo.*

28. *En caso de crisis resultante de la llegada de un gran número de desplazados internos, los Miembros deberían:*

- a) *potenciar la resiliencia de las comunidades de acogida y reforzar sus capacidades a fin de que se protejan los derechos humanos y se promueva el empleo decente, pleno y libremente elegido, así como oportunidades de formación profesional para las poblaciones locales, con el objeto de asegurar que éstas mantengan sus medios de vida y fortalezcan su capacidad para acoger a los desplazados internos que proceden de otras comunidades;*
- b) *ocuparse de los medios de vida, la formación profesional, el empleo y la integración de los desplazados internos en el mercado laboral, y*
- c) *cuando se haya resuelto la situación de crisis que los afectaba, facilitar el retorno voluntario de los desplazados internos a sus lugares de origen y su reintegración en el mercado laboral.*

29. *Los Miembros deberían prestarse asistencia recíproca y reforzar la cooperación internacional a fin de asegurar que la recepción y acogida de refugiados y desplazados internos no afecte de manera desproporcionada a los países y comunidades de acogida y a sus economías.]*

## XI. PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y PREPARACIÓN

30. *En particular en los países donde existen riesgos previsibles de conflicto o de desastre, los Miembros deberían adoptar medidas para potenciar la resiliencia, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros grupos afectados, y para*

prevenir y mitigar las crisis y prepararse para afrontarlas por medios que favorezcan el desarrollo económico y social y el trabajo decente, mediante acciones tales como:

- a) la evaluación a nivel local, nacional y regional de las amenazas para el capital humano, físico, económico, ambiental, institucional y social, así como de su vulnerabilidad;
- b) la gestión de riesgos, con inclusión de la planificación de contingencias, dispositivos de alerta temprana, medidas de reducción de riesgos y preparación para respuestas de emergencia, y
- c) la mitigación de los efectos negativos, incluso a través de la gestión de la continuidad de la actividad tanto en el sector público como en el sector privado, teniendo en cuenta la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, 1998.

## XII. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

31. Para prepararse y hacer frente a situaciones de crisis, los Miembros deberían adoptar medidas apropiadas, mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, incluso en el marco del sistema de las Naciones Unidas, de las instituciones financieras internacionales y de otros mecanismos internacionales o regionales de respuesta coordinada. Los Miembros deberían aprovechar plenamente los acuerdos vigentes y las instituciones y mecanismos existentes, y reforzarlos, según proceda.

32. Las respuestas a las crisis, incluido el apoyo de las organizaciones internacionales y regionales, deberían focalizarse en el empleo, el trabajo decente y las empresas sostenibles y ser coherentes con las normas internacionales del trabajo aplicables.

33. Las organizaciones internacionales deberían reforzar su cooperación y la coherencia de sus respuestas a las crisis con arreglo a sus mandatos respectivos, aplicando plenamente los marcos de política y los acuerdos internacionales pertinentes.

34. La Organización Internacional del Trabajo desempeña una función destacada en la prestación de asistencia a los Miembros para afrontar las crisis con respuestas basadas en el empleo y el trabajo decente y centradas en la promoción del empleo, la integración en el mercado de trabajo, el desarrollo de la capacidad de los mandatarios locales y el desarrollo institucional, en estrecha cooperación con otras instituciones internacionales y regionales.

35. Los Miembros deberían intercambiar sistemáticamente información, conocimientos, buenas prácticas y tecnología para promover la paz, prevenir y mitigar las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia.

36. Debería haber una estrecha coordinación y complementariedad entre las respuestas a las crisis, según proceda, en particular entre las iniciativas de asistencia humanitaria y asistencia para el desarrollo, incluso a través de la generación del pleno empleo, productivo y libremente elegido y el trabajo decente para la paz y la resiliencia.

## XIII. OTRAS DISPOSICIONES

37. La presente Recomendación sustituye a la Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71).

38. El anexo podrá ser revisado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. Todo anexo así revisado, una vez que sea aprobado por el Consejo de Administración, sustituirá al anexo anterior y se comunicará a los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. El anexo se incluye únicamente como referencia.

## ANEXO

### INSTRUMENTOS Y DOCUMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y DE LAS NACIONES UNIDAS QUE REVISTEN INTERÉS PARA EL EMPLEO Y EL TRABAJO DECENTE PARA LA PAZ Y LA RESILIENCIA

#### INSTRUMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

##### *Convenios fundamentales*

- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

##### *Convenios de gobernanza*

- Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)
- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
- Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)
- Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

##### *Otros instrumentos*

##### *Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones de trabajo*

- Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94)
- Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)
- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

##### *Igualdad de oportunidades y de trato*

- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)

### *Política y promoción del empleo*

- Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)
- Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)
- Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)
- Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)
- Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)
- Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169)
- Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181)
- Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189)
- Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193)
- Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198)

### *Orientación y formación profesionales*

- Recomendación sobre la orientación profesional, 1949 (núm. 87)
- Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)
- Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195)

### *Salarios*

- Convenio (núm. 94) y Recomendación (núm. 84) sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949
- Convenio (núm. 131) y Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970

### *Seguridad y salud en el trabajo*

- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155)
- Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)
- Convenio (núm. 184) y Recomendación (núm. 192) sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001
- Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187)
- Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200)

### *Seguridad social*

- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)
- Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)

*Protección de la maternidad*

- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)

*Trabajadores migrantes*

- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)
- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)

*Pueblos indígenas y tribales*

- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)

*Economía informal*

- Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)

*Declaraciones y resoluciones*

- Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998
- Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, 1977, revisada en 2006
- Resolución y Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 96.<sup>a</sup> reunión (2007)

*Instrumentos y documentos de las Naciones Unidas*

- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979
- Convención sobre los Derechos del Niño, 1989
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990
- Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 1998
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, 2000
- Resolución núm. 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad, 2000
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000
- Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, 2000
- Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, 2000

- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, 2000
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006
- Política de las Naciones Unidas sobre la Creación de Empleo, la Generación de Ingresos y la Reintegración en la Sociedad después de un Conflicto, 2008
- Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para «Proteger, Respetar y Remediar», 2011
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, 2015

ISBN 978-92-2-330571-0



9 789223 305710



Bureau international du Travail - Genève  
International Labour Office - Geneva  
Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra  
CH - 1211 Genève 22

**P.P.**  
CH - 1211 GENÈVE 22

Poste CH SA