



## **Junta de Desarrollo Industrial**

**48º período de sesiones**

Viena, 23 a 25 de noviembre de 2020

Tema 11 del programa provisional

**Estrategia de la ONUDI para las situaciones posteriores  
a un conflicto o a una crisis**

## **Estrategia de la ONUDI para las situaciones posteriores a un conflicto o a una crisis**

### **Informe del Director General**

En el presente documento se expone la estrategia de la ONUDI para las situaciones posteriores a un conflicto y posteriores a una crisis. El enfoque actual de la ONUDI respecto de la reconstrucción y la rehabilitación industrial después de una crisis está basado en la resolución GC.10/Res.6, “Actividades de la ONUDI en los países que salen de una situación de crisis”, aprobada en 2003. Desde entonces, la cartera de intervenciones posteriores a una crisis de la ONUDI se ha ampliado considerablemente, en particular en contextos posteriores a un conflicto. En 2015 se llevó a cabo una evaluación temática independiente de las intervenciones de la ONUDI posteriores a una crisis en la que se recomendó formular una “estrategia para la labor de la ONUDI en esas situaciones, con las correspondientes directrices”. Partiendo de consultas internas y externas, en el presente documento se describen brevemente las perspectivas de realizar las actividades programáticas de la ONUDI en contextos posteriores a un conflicto o a una crisis y el alcance de esas actividades.

## **I. Introducción**

1. Las situaciones de conflicto y de crisis tienen en común algunas características evidentes, pero, al mismo tiempo, también presentan algunas diferencias claras. Por norma general, una situación de conflicto se caracteriza por un cúmulo de factores contrapuestos de índole política, económica, social y de otras clases que acaban desembocando en violencia. Por tanto, en las situaciones de conflicto no se suele dar un único acontecimiento que suponga un punto de inflexión entre una situación ordinaria y una situación extraordinaria. En cambio, normalmente las situaciones de crisis son provocadas por acontecimientos como desastres naturales, por ejemplo, un cambio climático drástico, inundaciones, sequías, escasez de agua y alimentos, epidemias, sismos, erupciones volcánicas o subidas del nivel del mar. En esa categoría también cabrían las crisis económicas, aunque se produzcan en todos los tipos de situaciones de

Por razones de economía, solo se ha hecho una tirada reducida del presente documento. Se ruega a las delegaciones que lleven consigo a las sesiones sus propios ejemplares de los documentos.



crisis, ya sea como factor desencadenante o como una de las consecuencias de las situaciones de conflicto y de crisis.

2. En los últimos años se han hecho más evidentes los vínculos que existen entre los conflictos y las crisis. En algunos casos, el origen de un conflicto es la inestabilidad política y económica en un contexto de debilidad institucional, lo que lleva al conflicto y a la destrucción y, posteriormente, requiere de una labor de reconstrucción y rehabilitación. La capacidad de responder a ese tipo de retos depende de un conjunto de elementos, en particular, políticas racionales, principios fundamentales, enfoques operacionales y marcos institucionales fuertes.

3. A menudo, los conflictos y las crisis merman notablemente el desarrollo industrial. Incluso tras el final aparente de un conflicto o una crisis, el resurgimiento esporádico de la violencia o las crisis recurrentes como las sequías periódicas obstaculizan las actividades de recuperación y reconstrucción relacionadas con el desarrollo industrial inclusivo y sostenible (DIIS) y, en consecuencia, la vuelta a los niveles de empleo y producción industrial previos al conflicto o la crisis. En ese contexto, puede ser complicado lograr una recuperación económica inclusiva y sostenible. Debería estudiarse con detenimiento la posibilidad de introducir reformas encaminadas a implantar una política industrial ecológica en una etapa temprana del proceso de reconstrucción y transición a fin de que se adaptaran de manera gradual, conforme a un enfoque secuencial y por pasos, en función del contexto y de las circunstancias concretas.

4. A lo largo de los años, la ONUDI ha dedicado una atención considerable a las situaciones posteriores a una crisis o un conflicto y a las situaciones de fragilidad, como se puede apreciar en la resolución GC.10/Res.6 de la Conferencia General, titulada “Actividades de la ONUDI en los países que salen de una situación de crisis”, y en el posterior informe del Director General al 28º período de sesiones de la Junta (IDB.28/5), en el que se reunió información sobre las actividades de la ONUDI relacionadas con esa cuestión. Tradicionalmente, el enfoque de la ONUDI respecto de las situaciones posteriores a un conflicto se ha centrado en mitigar los riesgos, las amenazas y las vulnerabilidades para la seguridad humana mediante la protección, la restitución y el desarrollo de los medios de subsistencia y las capacidades productivas de las poblaciones y las zonas geográficas afectadas, lo que incluía también el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes), así como las redes nacionales e internacionales. En la labor de la ONUDI relativa a las situaciones posteriores a un conflicto también han influido iniciativas de todo el sistema, como 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 (2009), las notas orientativas de las Naciones Unidas sobre la formulación de estrategias nacionales de desarrollo sostenible en países en situación de posconflicto (2012) y otros documentos de orientación, principalmente la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”<sup>1</sup>, que reconoce que “la consecución de la paz duradera y el desarrollo sostenible en los países que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos”<sup>2</sup> constituyen un desafío fundamental.

## II. Actividades de la ONUDI en situaciones afectadas por conflictos y crisis

5. En su calidad de organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo al que se ha encomendado el mandato de lograr el DIIS, la ONUDI utiliza sus conocimientos técnicos especializados para restituir los medios de subsistencia,

<sup>1</sup> Puede consultarse la resolución de la Asamblea General en el siguiente enlace: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

<sup>2</sup> Véase el párr. 42.

fortalecer la empleabilidad, apoyar la sostenibilidad ambiental y dotar de resiliencia a las comunidades afectadas por crisis y conflictos.

6. Durante el decenio pasado, la labor de la ONUDI en entornos posteriores a un conflicto y a una crisis ha adquirido una relevancia cada vez mayor. La ONUDI ha tratado de atender las necesidades de pueblos y comunidades vulnerables, incluidos los desplazados forzosos. También ha apoyado las actividades de rehabilitación posteriores a una crisis mediante la protección, la restitución y el desarrollo de los medios de subsistencia y las capacidades productivas.

7. Por ejemplo, en 2013, la ONUDI puso en marcha el Programa de Reintegración de Retornados Liberianos mediante Formación Práctica y Creación de Empleo, con financiación del Gobierno del Japón y en estrecha cooperación con la Comisión de Repatriación y Reasentamiento de Refugiados del Gobierno de Liberia y la Red de Retornados Liberianos. La ONUDI estableció programas de desarrollo del emprendimiento y formación en competencias profesionales para ayudar a los refugiados que regresaban a reintegrarse en su país de origen, a quienes ofreció 22 especialidades orientadas al mercado, concretamente, capacitación en confección de cortinas, capacitación en detección de fallos, reparación, recambio y mantenimiento de sistemas eléctricos del automóvil, así como otras competencias de gestión empresarial. Así, se capacitó a más de 1.000 retornados, quienes pudieron comenzar una nueva vida después de la guerra.

8. En la actualidad, la ONUDI está realizando unos 172 proyectos en 31 países que atraviesan situaciones de fragilidad y conflicto<sup>3</sup>. La mayoría de ellos son países menos adelantados (PMA), pero también cada vez son más los proyectos que se ejecutan en países de renta media. En esos contextos, la ONUDI reconstruye los medios de subsistencia de las comunidades locales afectadas proporcionando una capacitación de efecto rápido para la adquisición de competencias técnicas y profesionales, facilitando la transferencia de herramientas y recursos e impulsando sus competencias para el emprendimiento. Asimismo, como parte de la reconstrucción industrial, la ONUDI rehabilita y moderniza las instalaciones y la infraestructura de producción, para lo cual actualiza y promueve cadenas de valor inclusivas, impulsa los mercados locales o revitaliza y fortalece las pymes, especialmente las del sector agroindustrial.

### III. Justificación de la estrategia

9. La ONUDI tiene la convicción de que la adopción de enfoques integrados del DIIS puede influir de manera positiva en los contextos posteriores a un conflicto o a una crisis. El DIIS fortalece la capacidad de las personas y de los grupos desfavorecidos que se encuentran en situaciones posteriores a un conflicto o a una crisis al mitigar sus riesgos, sus vulnerabilidades y las amenazas que pesan sobre ellos y al facilitar la reactivación de las actividades productivas y los medios de subsistencia.

10. En ese marco, la ONUDI pretende dotar de resiliencia a sociedades que se hallan en situaciones posteriores a un conflicto o a una crisis mediante la integración de prioridades industriales en las estrategias y los procesos de planificación nacionales. La ONUDI puede contribuir a ello de manera decisiva gracias a su pericia técnica y a su ventaja comparativa para hacer realidad el DIIS. Además, la formulación de una estrategia institucional para las situaciones posteriores a un conflicto o a una crisis debería servir para aprovechar el potencial y las oportunidades existentes para facilitar la rehabilitación industrial y la recuperación económica. La formulación y la aplicación de esa estrategia potenciarán la competitividad económica inclusiva de los Estados Miembros, ya que esta mitigará las desigualdades, mejorará la productividad y reducirá la incidencia de la pobreza.

---

<sup>3</sup> Según la versión revisada de la Clasificación de Situaciones de Fragilidad y Conflicto para la Actuación del Grupo Banco Mundial.

## IV. Enfoque estratégico

### A. Respuesta a situaciones posteriores a un conflicto

11. El enfoque de la ONUDI respecto de las situaciones posteriores a un conflicto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas, así como con las normas fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, y en particular con la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se asienta en los principios siguientes:

a) *Promoción de procesos participativos*: Partiendo del razonamiento de que la participación genera un sentido de responsabilidad e incrementa la eficiencia de las estrategias y políticas industriales al sacar el máximo partido de los conocimientos y las instituciones propios de cada contexto, el enfoque aplica el poder de convocatoria de la ONUDI para reunir a las partes interesadas pertinentes.

b) *Oportunidades de lograr éxitos a corto plazo en apoyo de los efectos a más largo plazo*: Unos objetivos excesivamente ambiciosos pueden impedir la consecución de las metas de desarrollo. Aunque el pensamiento y la visión a largo plazo en la esfera industrial constituyen un elemento fundamental de las estrategias industriales nacionales también en las situaciones posteriores a un conflicto, el logro de beneficios rápidos orientados al DIIS en lo que respecta a la rehabilitación industrial y la creación de empleo facilita que se consiga un efecto positivo a más largo plazo en favor del crecimiento inclusivo. De esa manera, la ONUDI aspira a crear vínculos entre las actividades de desarrollo y rehabilitación industrial mediante una combinación de intervenciones rápidas y de apoyo a más largo plazo.

c) *Integración y ampliación de la labor*: Dada la posible volatilidad de los entornos posteriores a un conflicto, los enfoques multidisciplinarios de DIIS abarcan el análisis, la formulación de políticas y planes de acción y la ejecución y la demanda de reproducción y expansión de las prácticas y políticas que hayan tenido éxito.

12. El enfoque de la ONUDI respecto de las situaciones posteriores a un conflicto puede organizarse según cuatro esferas prioritarias, a saber:

a) **Estabilización de los medios de subsistencia**: evaluar las capacidades; impartir una capacitación de efecto rápido; proporcionar herramientas y recursos para establecer medios de subsistencia o actividades empresariales o ampliar los ya existentes.

b) **Reconstrucción y rehabilitación industrial**: facilitar la rehabilitación y la modernización de las instalaciones y la infraestructura de producción; restituir o actualizar microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) mediante la capacitación; actualizar mediante la capacitación y la transferencia de tecnologías los sectores productivos y las cadenas de valor locales que se hayan determinado; rehabilitar parques industriales y zonas económicas especiales.

c) **Aumento de la resiliencia**: facilitar a los aspirantes a empresarios el acceso a financiación y a los mercados; promover programas de planes de estudios para el fomento de la capacidad empresarial. Ello incluye un énfasis importante en el fortalecimiento de las instituciones; el aumento de la capacidad de los grupos vulnerables, en especial de las mujeres y de los jóvenes emprendedores, y la mejora de la competitividad de las empresas dirigidas por jóvenes y mujeres.

d) **Promoción de políticas**: apoyar el diálogo sobre políticas a fin de aumentar la resiliencia; participar en actividades o foros de generación de conocimientos; reducir la brecha en el nexo acción humanitaria-desarrollo mediante soluciones de política industrial.

13. La ONUDI promueve los medios de subsistencia sostenibles y la resiliencia de los territorios durante dos fases de la recuperación posconflicto: i) la recuperación temprana y ii) la reconstrucción y la transición al desarrollo. La ONUDI se propone fortalecer las bases de una paz y una prosperidad duraderas mediante un crecimiento económico

sostenible en los entornos posteriores a un conflicto. En conjunto, el enfoque programático de la ONUDI respecto de esos entornos pone de relieve que las actividades técnicas ejecutadas y los principales agentes que participan en ellas y a los que estas van dirigidas tienen por objeto asistir a las comunidades que han vivido un conflicto para que puedan pasar de depender del apoyo humanitario a emprender procesos de recuperación resilientes, autónomos y asumidos como propios a nivel nacional.

## B. Respuesta a situaciones posteriores a una crisis

14. Las crisis y los desastres plantean un reto grave para la seguridad mundial a todos los niveles, pues afectan a la seguridad y la estabilidad económicas e industriales y, por extensión, a nuestra capacidad de poner fin a la pobreza extrema y de cumplir la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Crisis como la pandemia de COVID-19 no hacen distinciones, puesto que golpean tanto a los Estados desarrollados que tienen una capacidad sólida de respuesta como a los Estados menos desarrollados, en ambos casos con resultados demoledores acordes a las circunstancias respectivas.

15. La ONUDI debe su reputación en los contextos afectados por crisis a su dilatada experiencia en la reconstrucción y el fortalecimiento de las capacidades productivas de los países aquejados por crisis a escala nacional y local. En el plano institucional, la ONUDI estableció la Unidad Poscrisis en 2003. Esa unidad se sustituyó en 2006 por una unidad de coordinación de situaciones posteriores a una crisis, el Grupo de Programas Especiales. Ese grupo se clausuró a su vez en 2010, pero diversas divisiones y departamentos técnicos (la mayoría, ubicadas en el actual Departamento de Agroempresas) siguieron realizando intervenciones posteriores a una crisis.

16. La ONUDI coopera con sus Estados Miembros, los miembros del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, los asociados para el desarrollo, las instituciones financieras internacionales, el sector empresarial y otros para mitigar los efectos negativos provocados por las crisis que comienzan a manifestarse. El enfoque de la ONUDI se apoya en dos pilares interdependientes: alianzas para acelerar la articulación de respuestas eficaces y módulos integrados de servicios adaptados a la situación concreta de cada Estado Miembro. El enfoque de la ONUDI con respecto a las situaciones posteriores a una crisis está vertebrado en tres fases principales: i) la fase de preparación, ii) la fase de respuesta y iii) la fase de recuperación; y se articula con arreglo a las esferas prioritarias siguientes:

a) **Estabilizar los medios de subsistencia y apoyar el aumento de la resiliencia:** prestar apoyo para la planificación de contingencias; proporcionar asistencia a medida a las mipymes; impartir formación práctica de corta duración a personas que buscan empleo.

b) **Coordinación e intercambio de conocimientos:** interactuar con los mecanismos centrales de coordinación de las Naciones Unidas (Comité Permanente entre Organismos); estrechar los vínculos con los organismos humanitarios (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres); promover plataformas de colaboración que incluyan a entidades gubernamentales e industriales.

c) **Apoyo analítico:** facilitar información prospectiva sobre las cadenas de suministro; generar y difundir rápidamente datos básicos relativos a la industria que muestren la repercusión en el DIIS; elaborar documentos de posición sobre el impacto industrial de la crisis en cuestión.

d) **Buena gobernanza:** prestar un apoyo continuo a los Gobiernos proporcionando información de referencia para las políticas, las inversiones y los procesos de adopción de decisiones a nivel nacional; prestar servicios de calidad en materia de infraestructura, sobre todo en relación con los sistemas de control de la inocuidad de los productos agroalimentarios; encuadrar la política industrial en el proceso de recuperación.

## V. Armonización con otras estrategias de la ONUDI

17. La estrategia para las situaciones posteriores a un conflicto o a una crisis está en consonancia con el Marco Programático de Mediano Plazo 2018-2021 (IDB.45/8/Add.2) y las estrategias particulares de la ONUDI para los países de renta media, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados.

18. Al igual que sucede con esas otras estrategias, el enfoque de la ONUDI respecto de las situaciones posteriores a un conflicto o a una crisis hará frente particularmente a la situación de los grupos vulnerables afectados. En el caso de las situaciones posteriores a un conflicto o a una crisis, se trata de los grupos siguientes:

- **Desplazados internos y refugiados:** La ONUDI hace hincapié en el aprovechamiento de las capacidades de los desplazados internos y los refugiados mediante el emprendimiento y la actualización de las habilidades técnicas a fin de que esos grupos vulnerables logren una empleabilidad decente y mejores medios de subsistencia.
- **Mujeres:** Con arreglo a su Estrategia para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2020-2023 (GC.18/5), la ONUDI da prioridad a esferas como las siguientes: aumentar la participación de las mujeres en el emprendimiento; mejorar el acceso al mercado y las condiciones socioeconómicas de las mujeres productoras agrícolas; o promover las inversiones a cargo de mujeres y aumentar el acceso de las mujeres a financiación.
- **Jóvenes:** La ONUDI sacará partido de las cualidades existentes en las comunidades, para lo cual analizará los medios de subsistencia, los activos y los recursos y habilitará un entorno propicio para la integración de los jóvenes en la actividad de desarrollo local y nacional.

## VI. Gestión de riesgos

19. La ONUDI, como organismo especializado que cumple un mandato relacionado con el desarrollo y no humanitario, comprende los riesgos que entraña acometer acciones rápidas en situaciones posteriores a un conflicto o a una crisis. Es fácil que diversas cuestiones relacionadas con la seguridad física, la estabilidad política o crisis sociales y económicas afecten a la realización de actividades que, en principio, podían antojarse factibles en la etapa de formulación.

20. A ese respecto, para que puedan realizarse las intervenciones de la ONUDI, previamente han de darse ciertas condiciones contextuales:

- **Condiciones previas de índole económica y política:** El compromiso político es una condición previa esencial para que se den cambios transformadores en una situación posterior a un conflicto o a una crisis. Para que haya posibilidades realistas de que la ONUDI articule y realice actividades técnicas, será indispensable que las funciones básicas de gobierno se realicen a un nivel normal. Los conflictos y las crisis destruyen la economía nacional y local y merman las capacidades productivas y los medios de subsistencia. Se podrían esbozar cambios socioeconómicos a largo plazo mediante una reorientación de las políticas que reconduzca los recursos utilizados previamente con fines militares hacia la reconstrucción en todas las esferas, incluida la de la rehabilitación industrial.
- **Condiciones previas de la infraestructura:** Para que la ONUDI pueda prestar sus servicios técnicos satisfactoriamente en entornos posteriores a un conflicto, se necesita un nivel básico de infraestructura material e inmaterial. A ese respecto, algunas de las prioridades son la seguridad energética, el transporte, el agua y el saneamiento. Al mismo tiempo, para facilitar la implicación de la ONUDI en situaciones posteriores a un conflicto es importante disponer de datos, producir datos básicos y contar con cierto volumen de estadísticas.

21. La ONUDI es, por ello, miembro de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad (RIGS), que coordina y establece las prácticas y políticas de seguridad en todo el sistema de las Naciones Unidas. La RIGS apoya al Comité de Alto Nivel sobre Gestión (CANG) formulando recomendaciones en la esfera de la seguridad. El CANG examina esas recomendaciones y bien adopta decisiones en consecuencia o bien recomienda a la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación cómo se deberían aplicar. La ONUDI trabaja dentro de los mecanismos existentes en todo el sistema en estrecha coordinación con otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas para velar por la seguridad de los funcionarios y demás personal que presta nuestros servicios.

## VII. Medidas que se solicitan a la Junta

22. La Junta tal vez desee considerar la posibilidad de aprobar el siguiente proyecto de decisión:

“La Junta de Desarrollo Industrial:

a) recuerda la resolución GC.10/Res.6, titulada “Actividades de la ONUDI en los países que salen de una situación de crisis”, y el informe posterior del Director General para el 28º período de sesiones de la Junta (IDB.28/5) sobre las actividades de la ONUDI en los países que salen de una situación de crisis;

b) toma nota de la evaluación temática independiente de las intervenciones de la ONUDI posteriores a una crisis realizada en 2015, en la que se recomendó formular una estrategia para la labor de la ONUDI en esas situaciones, con las correspondientes directrices;

c) subraya la importancia del proceso consultivo emprendido por la Secretaría con los Estados Miembros, en particular por conducto de los grupos regionales, a fin de que hagan plenamente suya la estrategia de la ONUDI para las situaciones posteriores a un conflicto o a una crisis;

d) toma nota del informe del Director General (IDB.48/16/Rev.1);

e) toma nota con aprecio de la estrategia de la ONUDI para las situaciones posteriores a un conflicto o a una crisis, que figura en el documento IDB.48/CRP.13, y aprueba su aplicación;

f) solicita al Director General que informe a la Conferencia General, en su 19º período de sesiones, sobre la aplicación de la estrategia de la ONUDI para las situaciones posteriores a un conflicto o a una crisis.”