



---

## PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN

### QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## Programa reforzado de cooperación técnica para los territorios árabes ocupados

### Antecedentes

1. El presente documento informa sobre los progresos realizados y los planes de seguimiento del programa de cooperación técnica en los territorios árabes ocupados. Abarca el programa de trabajo de la OIT desde la última actualización de noviembre de 2008, llevada a cabo en colaboración con el Ministerio de Trabajo de la Autoridad Palestina, la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) y la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestina (FPCCIA). Asimismo destaca las intervenciones para abordar la situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados, haciendo especial hincapié en los avances realizados en Gaza.
2. La labor se llevó a cabo en un contexto caracterizado por una deplorable situación desde el punto de vista humano, económico y social, agravado por el estancamiento de las negociaciones de paz. Mientras que la situación de los trabajadores de la Ribera Occidental parece haberse beneficiado de la ligera mejora de la seguridad y la actividad económica, la situación de la Franja de Gaza reúne todos los componentes de una catástrofe humanitaria. La población sigue aislada del resto del mundo y un 85 por ciento depende de la ayuda internacional para vivir.
3. La circulación de personas y bienes dentro de la Ribera Occidental y Gaza y entre ambos territorios sigue estando muy limitada por un sistema omnipresente de restricciones múltiples. Estas restricciones separan las comunidades palestinas e impiden el acceso a tierras, empresas y lugares de trabajo, así como a los servicios sociales básicos, al tiempo que hacen a los palestinos más dependientes de la ayuda que reciben, todo ello en un contexto de deterioro de las condiciones socioeconómicas. La situación en su conjunto se distingue por la destrucción de los medios de sustento, la persistencia de un desempleo elevado, de un empleo poco productivo, la pobreza y la incertidumbre con respecto a las perspectivas futuras.

### Progresos en la aplicación del programa

4. El «Programa de Empleo Palestino» se inició oficialmente en el último trimestre de 2008, con una ceremonia de alto nivel en la que participaron los mandantes tripartitos y actores nacionales encargados del desarrollo del territorio palestino ocupado. El Programa, concebido para abordar las crecientes dificultades en materia de empleo, señaladas en el

Plan Palestino de Desarrollo y Reforma (2008-2011), persigue tres objetivos principales: fortalecer la gobernanza del mercado de trabajo y los derechos; promover la empleabilidad mediante el mejoramiento de las calificaciones y el desarrollo de la economía local, y fortalecer la iniciativa empresarial y la productividad para favorecer el crecimiento del sector privado. Durante el período objeto de examen, se pusieron en práctica actividades en un entorno muy inestable caracterizado por las repercusiones humanitarias de la ofensiva militar en Gaza, la ausencia de un gobierno de unidad nacional, el cambio en la dirección del Ministerio de Trabajo y las reformas nacionales en curso que daban prioridad al empleo en el programa nacional.

5. En esta situación cambiante, la OIT, a través de la Oficina Regional para los Estados Árabes, obtuvo recursos financieros y humanos adicionales para apoyar el programa y responder a las crecientes demandas de los mandantes. Se movilizaron más de dos millones de dólares de los Estados Unidos con cargo a recursos extrapresupuestarios y del presupuesto ordinario, incluido el apoyo de la ventana temática de igualdad de género del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio PNUD/España, el Programa del PNUD de Asistencia al Pueblo Palestino, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la reserva de la Cooperación Técnica con cargo al Presupuesto Ordinario (CTPO). Además de la presencia de un representante, un funcionario de programas y personal de apoyo, la Oficina de la OIT en Jerusalén se reforzará con la provisión de dos puestos adicionales prevista para el próximo trimestre: un asesor técnico jefe en cuestiones de empleo y mercado de trabajo y un experto asociado que prestarán apoyo para la preparación del programa ampliado de cooperación técnica.

## **Examen de los progresos y los logros por objetivos del programa**

### **Fortalecer la gobernanza del mercado de trabajo y los derechos**

6. En el contexto de las reformas en curso y con objeto de promover el carácter fundamental del empleo en el proceso de formulación de políticas y planificación de la Autoridad Palestina, la OIT prestó asesoramiento técnico al Ministerio de Trabajo para que pudiera responder mejor a los efectos adversos de la crisis económica y política. La asistencia consistió principalmente en el fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de prestar un servicio eficaz a través de una mayor disponibilidad de información sobre el mercado de trabajo y los servicios de intermediación de empleo, así como una mejor coordinación del empleo a escala nacional.
7. En respuesta a la decisión del Consejo de Ministros Palestino de elaborar un plan nacional palestino multisectorial para 2011-2013, la OIT apoya al Ministerio de Trabajo para que asuma la responsabilidad de la formulación de la estrategia nacional del empleo. Los resultados de la estrategia servirán de base para el plan nacional palestino general, en particular la posible creación de una agencia nacional de empleo y la revitalización del Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social. El Programa también ha contribuido a mejorar el acceso a la información sobre el mercado de trabajo y a crear oportunidades de formación y microfinanciación a través de la preparación y difusión de una guía de referencia sobre servicios de apoyo al empleo. Además, se han utilizado las herramientas y directrices de la OIT adaptadas al contexto local en los cursillos para instructores sobre auditorías de género, que deberían orientar a las instituciones y los encargados de formular políticas de integración de las cuestiones de género en el mundo del trabajo.

## **Mejorar la empleabilidad mediante el mejoramiento de las calificaciones y el desarrollo de la economía local**

8. En colaboración con los actores pertinentes en el ámbito del desarrollo en el territorio palestino ocupado, la OIT contribuye a las reformas en curso del sistema de formación y de educación profesional y técnica. Presta asistencia técnica al Ministerio de Trabajo, los interlocutores sociales y otras partes interesadas a nivel nacional para diseñar un marco de desarrollo de las calificaciones y empleabilidad. Las conclusiones y recomendaciones del inventario y el análisis conducidos por la OIT sobre las deficiencias de capacidad en las instituciones de capacitación y formación profesionales servirán de base para la formulación de la política nacional de promoción de la empleabilidad y el desarrollo de las calificaciones en el territorio palestino ocupado. La OIT también está adoptando las medidas necesarias para adquirir equipos e impartir una formación inicial al personal del Centro Sheikha Fatima Bent Mubarak de formación profesional para discapacitados, en Hebrón.
9. Al no existir un marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo en el territorio palestino ocupado, el equipo de las Naciones Unidas en el país elaboró un plan de recuperación a mediano plazo centrado principalmente en la seguridad alimentaria, el empleo, los medios de vida y el desarrollo económico local. Por su parte, la OIT dirige la elaboración de un programa de desarrollo económico local interinstitucional encaminado a fortalecer la capacidad económica y de planificación de las instituciones locales en materia de selección, diseño y aplicación de proyectos a nivel comunitario.

## **Fortalecer la iniciativa empresarial para favorecer el crecimiento del sector privado a través del desarrollo de cooperativas, pequeñas y medianas empresas y microempresas competitivas**

10. Este objetivo se refiere a las dificultades que frenan el crecimiento del sector privado y tiene en cuenta el creciente número de palestinos que trabajan en la economía informal. La OIT ha conducido una serie de intervenciones durante el período examinado, incluida una evaluación del sector de las cooperativas palestinas y la prestación de apoyo técnico para la finalización de un proyecto de ley unificada sobre cooperativas. Se prepara actualmente una estrategia nacional sobre cooperativas en que se abordarán los principales elementos de la ley, incluida la definición de medidas de política para asegurar la participación de mujeres en cooperativas rurales seleccionadas.
11. Habida cuenta de las considerables restricciones económicas y de circulación con que tropiezan las empresas y los trabajadores palestinos, así como de las tasas relativamente altas de inscripción en las instituciones educativas y de formación, el Gobierno está adoptando medidas para favorecer la creación de pequeñas empresas y microempresas. Bajo la autoridad del Primer Ministro, la OIT está proporcionando asistencia técnica a la Autoridad Palestina para la elaboración de una política nacional integrada y coherente que promueva la creación de pequeñas y medianas empresas. Se sigue un enfoque multisectorial que incluye la participación activa de instituciones gubernamentales y entidades nacionales importantes. Según se ha previsto concluirá en diciembre de 2009. La OIT presta asimismo una asistencia complementaria a los Ministerios de Trabajo y Educación Superior para promover la iniciativa empresarial entre los jóvenes de ambos sexos. Se organizan actualmente una serie de actividades de capacitación, llamadas «Know About Business» (conocer la empresa), en instituciones de formación profesional y enseñanza secundaria de la Ribera Occidental y Gaza. Como complemento se aplica el programa de capacitación de instructores titulado «GET Ahead for Women in Enterprises», basado en actividades similares realizadas en otros países de la región.

12. Para apoyar más el desarrollo de un sector privado sostenible e incluyente en el territorio palestino ocupado, la OIT colabora con la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el fomento de la capacidad de la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas (FPCCIA), con objeto de que defienda más eficazmente a las organizaciones de empleadores y represente mejor al sector privado en el territorio palestino ocupado. La fase inicial consiste en formular para la Federación y las cámaras que la integran una estrategia de fomento de la capacidad y el crecimiento, que pueda aplicarse conjuntamente con la comunidad empresarial palestina.

## **Intervenciones de la OIT en Gaza**

13. Con la participación de la OIT, las Naciones Unidas han elaborado el Plan nacional palestino para la pronta recuperación y reconstrucción de Gaza para 2009-2010 basado en una evaluación rápida de las medidas necesarias a ese efecto. En la Conferencia Internacional de Apoyo a la Economía Palestina para la Reconstrucción de Gaza, celebrada en marzo de 2009, se prometió una ayuda total de 4.480 millones de dólares. También se está creando un fondo fiduciario de las Naciones Unidas para financiar proyectos de reconstrucción y rehabilitación.
14. Con la financiación inicial de la reserva para la CTPO (390.000 dólares de los Estados Unidos), la OIT efectuó una serie de misiones de evaluación de las necesidades y actualmente lleva a cabo actividades de efecto rápido en Gaza, en colaboración con el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, y la Fundación de Vivienda Cooperativa. Teniendo presente el permanente y estricto cierre de Gaza y la prohibición total de la importación de materiales de construcción, piezas de repuestos y otros productos industriales, las intervenciones de la OIT apuntan a la capacitación técnica de los trabajadores locales en el sector de la construcción utilizando tecnologías alternativas. Se han construido refugios con bloques de tierra compactada, prescindiendo de cemento u otros materiales corrientes. La finalidad es paliar las apremiantes necesidades de vivienda en Gaza, promover la creación de empleos calificados y semicalificados, y utilizar materiales producidos localmente para construir con un criterio ecológico. Además, en colaboración con la unión de contratistas y sindicatos locales de Gaza, la OIT está preparando una base de datos sobre las empresas de construcción calificadas, los obreros y trabajadores calificados, capaces de proveer servicios para los principales promotores.
15. La OIT presta asimismo apoyo al Foro Sharek de Jóvenes en Gaza promoviendo el acopio e intercambio de conocimientos e información sobre la autonomía económica de los jóvenes, entre las partes nacionales e internacionales interesadas. Los resultados de estas iniciativas a corto plazo sirven para preparar proyectos de cooperación técnica que serán aplicados cuando se levanten las prohibiciones que pesan sobre Gaza y empiece a funcionar el fondo fiduciario de las Naciones Unidas.

## **Diálogo social**

16. Con objeto de apoyar las iniciativas de política aplicadas en el marco del Programa de Empleo Palestino, la OIT ayuda a los mandantes a promover el tripartismo y el diálogo social a nivel nacional. En este contexto, organizó una mesa redonda paralela al Foro árabe sobre el empleo (Beirut, Líbano, octubre de 2009) para revitalizar el comité tripartito nacional, donde se intercambiaron prácticas óptimas regionales e internacionales. El comité garantizará una gestión eficaz y transparente del mercado de trabajo a través del diálogo social. Reconociendo que el compromiso de organizaciones de trabajadores y de

empleadores sólidas y representativas es fundamental para apoyar esta acción, la OIT lleva adelante programas de creación de capacidad para los interlocutores sociales. También apoya el establecimiento y funcionamiento de una consultoría jurídica en la PGFTU que proporcionará asesoramiento y servicios jurídicos a los trabajadores palestinos empleados en Israel. Esta iniciativa contribuye a reforzar la coordinación de estas actividades de la PGFTU y la Histadrut.

## **Ampliación de la respuesta basada en el trabajo decente**

17. Con arreglo a las conclusiones y recomendaciones de la Memoria del Director General sobre la situación de los trabajadores árabes en los territorios árabes ocupados<sup>1</sup>, y a los principios de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, la OIT está ampliando el alcance de su acción más allá del empleo de emergencia y la creación de puestos de trabajo. Hay actualmente en curso un estudio sobre la situación de la población palestina respecto de la seguridad social. Abarca la Ribera Occidental y Gaza (incluida la población de refugiados del territorio palestino ocupado) y comprende el derecho a la seguridad social de los trabajadores palestinos que trabajan o han trabajado en Israel. El estudio proporcionará recomendaciones de política al Gobierno, que se utilizarán para preparar un programa de asistencia técnica sobre cuestiones prioritarias (como sostenibilidad financiera, derechos, equidad y cobertura). La OIT está apoyando asimismo los esfuerzos nacionales destinados a promover la seguridad y la salud en el trabajo en el territorio palestino ocupado, mediante asesoramiento técnico a los organismos estatales competentes y formación sobre gestión de la seguridad y la salud en el trabajo en el sector de la construcción.

## **Próximas medidas**

18. Los principales progresos realizados para hacer frente a la difícil situación humana, económica y social de los trabajadores palestinos servirán de base para elaborar en 2010 una estrategia nacional de trabajo decente en el territorio palestino ocupado.
19. Se invita al Consejo de Administración a que tome nota de estos acontecimientos y de la respuesta propuesta por la OIT a través del programa reforzado de cooperación técnica y a que proporcione orientaciones sobre la adopción de medidas adicionales para su aplicación.

Ginebra, 13 de octubre de 2009.

*Este documento se presenta para debate y orientación.*

<sup>1</sup>OIT: *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director General, anexo, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2009.