



Consejo de Administración

322.^a reunión, Ginebra, 30 de octubre – 13 de noviembre de 2014

GB.322/POL/7 (Rev.1)

Sección de Formulación de Políticas
Segmento de Cooperación Técnica

POL

Fecha: 23 de septiembre de 2014

Original: inglés

SÉPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Programa reforzado de cooperación técnica para los territorios árabes ocupados

Finalidad del documento

En el presente documento se facilita información sobre los progresos realizados y las intervenciones previstas por la OIT en el contexto del programa de cooperación técnica para los territorios árabes ocupados. Asimismo, se destacan las iniciativas que la Organización ha puesto en marcha desde el último período examinado con el fin de abordar la situación de los trabajadores y otros retos clave, tales como la crisis humanitaria que se ha desencadenado en Gaza.

Se invita al Consejo de Administración a que: a) tome nota de las crisis en Gaza y de los avances logrados en el marco del programa de cooperación técnica de la OIT para los territorios árabes ocupados; b) respalde la firme participación de la OIT en la reconstrucción de Gaza; y c) proporcione orientaciones respecto de la respuesta propuesta por la OIT, relativa a un programa reforzado de cooperación técnica, y de su aplicación.

Objetivo estratégico pertinente: No se aplica.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Ninguno.

Unidad autora: Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes (OR-Estados Árabes).

Documentos conexos: OIT: *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director General, Anexo, Conferencia Internacional del Trabajo, 103.^a reunión, Ginebra, 2014.

I. Antecedentes

1. En el presente documento se facilita información sobre los progresos realizados y las intervenciones previstas por la OIT en el contexto del programa de cooperación técnica para los territorios árabes ocupados. Su contenido abarca el programa de trabajo de la OIT en el territorio palestino ocupado, llevado a cabo en colaboración con el Ministerio de Trabajo, la Federación General de Sindicatos Palestinos y la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas, con arreglo al Programa de Trabajo Decente (PTD) para Palestina (2013-2016). Asimismo, se destacan las iniciativas que la OIT ha puesto en marcha desde el último período examinado con el fin de abordar la situación de los trabajadores y otros retos clave, tales como la progresiva crisis humanitaria que se sufre en Gaza desde el mes de julio ¹.
2. El período examinado se ha caracterizado por el aumento de la inestabilidad política, unido a una escalada de conflictos y derramamientos de sangre. Israel suspendió las negociaciones de paz que se emprendieron originalmente en julio de 2013, después de que los palestinos anunciaran la celebración de un Acuerdo de Reconciliación Nacional que no se suscribiría hasta abril de 2014. El Gobierno de Consenso Nacional palestino, integrado por tecnócratas, juró su cargo el 2 de junio de 2014.
3. El 7 de julio de 2014, Israel lanzó una operación militar denominada «Margen Protector» en la Franja de Gaza, que se prolongó siete semanas. Un acuerdo de alto el fuego indefinido entró en vigor el 26 de agosto de 2014. La magnitud de los daños originados tras 50 días de recrudecimiento de las hostilidades no tiene precedentes desde el inicio de la ocupación israelí en 1967. Este conflicto ha segado la vida de 2 131 palestinos, entre los que figuran 1 473 civiles y 501 niños. Además, de acuerdo con distintas evaluaciones preliminares, 11 100 palestinos han resultado heridos. Aproximadamente 110 000 personas internamente desplazadas permanecen en los refugios de emergencia facilitados por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) y en casas de familias de acogida. Alrededor de 18 000 viviendas fueron destruidas o severamente dañadas, dejando sin hogar a unas 108 000 personas. Veintidós escuelas fueron completamente destruidas y 118 se han visto deterioradas por el conflicto. El OOPS ha informado de que al menos 75 centros escolares han sufrido daños. Del mismo modo, muchos de los establecimientos de educación superior, incluida la Universidad Islámica de Gaza, se han visto afectados ².
4. En su informe al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio puso de manifiesto que la falta de progresos en la esfera política, unida al conflicto y la ocupación en curso, comprometía la viabilidad de la solución de dos estados. Además, añadió que, en una región volátil y en constante cambio, la visión de la solución de dos estados y los logros alcanzados por la Autoridad Palestina constituían factores de estabilidad y progreso que no se debían malograr, sino más bien preservar y aprovechar plenamente y sin más demora ³.

¹ 30 de septiembre de 2014.

² Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas: *Occupied Palestinian Territory: Gaza emergency*, informe de situación, 4 de septiembre de 2014.

³ Declaración formulada el 17 de septiembre de 2014 por Robert Serry, Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio, ante el Consejo de Seguridad.

5. En el Anexo a la Memoria que presentó a la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia Internacional del Trabajo, titulado *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, el Director General dio la voz de alarma sobre el continuo deterioro de la situación. Asimismo, hizo hincapié en que «cuando un proceso de paz falla o se estanca, lo más probable es que continúe la situación conflictiva que con él se pretende resolver. Valga puntualizar sin embargo que, en la zona, la continuidad no sería sinónima de *statu quo*». Por último, observó que:

Es imprescindible mantener e intensificar el proceso de paz para hallar una solución que permita la coexistencia de dos estados, en la que el estado palestino se caracterice por una economía próspera y una fuerte dimensión social basada en los derechos. [...] Todo apuntaba a que fracasarían. Si ese fuera el caso, es probable que se perpetúe un falso *statu quo*: para los trabajadores palestinos y sus familias, el mantenimiento de la coyuntura actual equivaldría a una degradación constante de su situación y sus derechos.

6. El crecimiento económico está en declive desde el año 2012, los donantes envían menos ayuda al territorio palestino ocupado y la actividad económica sigue sujeta a severas restricciones en la Ribera Occidental y Gaza. Hasta 2012, la economía palestina registró tres años de crecimiento elevado del producto interior bruto (PIB) gracias a un auge de la construcción en Gaza, propiciado por el comercio clandestino que se efectuaba a través de los túneles. El cierre de los túneles y las continuas restricciones a la actividad económica en Gaza, agravadas por las incursiones militares más recientes, han invertido la dinámica económica de forma significativa. De acuerdo con la Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), el crecimiento real del PIB fue de tan solo un 2 por ciento en 2013⁴, mientras que, ese mismo año, el PIB real total por habitante, calculado a precios constantes de 2010, ascendió a 2 855 dólares de los Estados Unidos. El PIB real por habitante en Gaza representaba apenas el 45 por ciento de los ingresos por habitante en la Ribera Occidental, incluso antes de analizar las repercusiones de los acontecimientos más recientes.
7. Además, según la PCBS, la tasa de desempleo total ascendió a un 23,4 por ciento en 2013. Ese mismo año, la baja tasa global de actividad se mantuvo en un 43,6 por ciento, debido principalmente a una exigua tasa de participación laboral de las mujeres, de sólo un 17,3 por ciento, frente a un 69,3 por ciento para los hombres. Los resultados del mercado de trabajo de los jóvenes no fueron más alentadores dado que, en 2013, el 29,3 por ciento de los hombres jóvenes de entre 15 y 24 años de edad eran económicamente activos, frente a sólo un 8,8 por ciento de las mujeres jóvenes. De acuerdo con el estudio sobre la transición de la escuela al trabajo de 2013, las tasas de desempleo juvenil en el territorio palestino ocupado se sitúan entre las más elevadas de la región y son directamente proporcionales al nivel de instrucción.

II. Progresos globales en la aplicación del programa

8. De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo Palestino (2014-2016) y su Estrategia relativa al sector laboral, el PTD para Palestina (2013-2016) prioriza la prestación de asistencia técnica en los ámbitos de la gobernanza del mercado de trabajo, el empleo y la protección social. El PTD también está en consonancia con el recientemente aprobado *Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) 2014-2016 para el Estado de Palestina*, el cual contempla seis esferas prioritarias entre las que prima la relativa al «empoderamiento económico, los medios de vida, la seguridad alimentaria y el trabajo decente».

⁴ PCBS: *Press Report, Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2013)*, y National Accounts database, marzo de 2014.

9. El actual programa de cooperación técnica de la OIT para los territorios árabes ocupados consta de una cartera de proyectos, para la que dispone de unos 2,2 millones de dólares de los Estados Unidos ⁵. El 40 por ciento de los recursos del vigente PTD se asigna al empleo, el 22 por ciento a la protección social, el 21 por ciento a las normas del trabajo y el 17 por ciento al diálogo social. El PTD percibe contribuciones del Gobierno de Kuwait, la Asociación de Bienestar Social, la Oficina de los Fondos Fiduciarios de Asociados Múltiples del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Alianza de las Naciones Unidas para Promover los Derechos de las Personas con Discapacidad y la OIT. El Gobierno de Kuwait por sí solo aporta el 85 por ciento de los fondos del programa de la OIT en el territorio palestino ocupado.
10. La OIT, con el apoyo de la Oficina Regional para los Estados Árabes en Beirut, mantiene una oficina de representación en Jerusalén desde 1995. En la oficina de Jerusalén trabajan cinco personas a tiempo completo y una sexta destinada a Gaza.

III. Examen de los progresos y los logros en las principales esferas de trabajo

1. Promoción de los derechos de los trabajadores y mejora de la gobernanza del mercado de trabajo

11. En el ámbito de la gobernanza del mercado de trabajo, la OIT ha seguido promoviendo procesos e instituciones eficaces para respaldar el diálogo social tripartito. En 2014, se creó un grupo de trabajo tripartito ampliado sobre la reforma de la legislación laboral, cuyo mandato consiste en elaborar propuestas de enmienda a dicha legislación. Este grupo recibe contribuciones técnicas y asistencia por parte de la OIT y, actualmente, está llevando a cabo una revisión exhaustiva de la legislación laboral vigente, con miras a proponer enmiendas conformes a las normas y prácticas óptimas internacionales.
12. Además, la OIT trabaja en estrecha colaboración con el Comité Nacional para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (SST), a fin de lograr un consenso tripartito en torno a la elaboración de una política y un programa nacionales en materia de SST en 2014. Dicho Comité, respaldado por la OIT, está llevando a cabo una revisión de todas las leyes y reglamentos nacionales sobre SST en vigor, con objeto de identificar las deficiencias y ámbitos de reforma.
13. La OIT colabora con la organización *Palestinian Consultative Staff for Developing NGOs*, en aras de mejorar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios públicos de empleo y promover otros programas de apoyo a la creación de empleo. En ese sentido, se han puesto en marcha iniciativas conjuntas con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Asuntos Sociales y los interlocutores sociales, a fin de integrar la cuestión de la discapacidad en sus actividades y programas.
14. En el marco de un proyecto regional encaminado a mejorar la capacidad de las organizaciones de empleadores de la región árabe, financiado por Noruega, y de un programa regional de formación profesional para la adquisición de conocimientos socioeconómicos y jurídicos, destinado a las organizaciones de trabajadores y financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, la OIT coopera con la Federación

⁵ Esta cifra incluye todos los recursos extrapresupuestarios y de la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario, pero no comprende otros proyectos regionales que abarcan el territorio palestino ocupado.

de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas y la Federación General de Sindicatos Palestinos, con miras a reforzar la contribución de las cámaras y los sindicatos al desarrollo de políticas nacionales de empleo proactivas. Con la asistencia técnica de la OIT, la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas creó una unidad de investigación en materia de políticas en 2013. Dicha unidad publica documentos de posición mensuales, en los que se esboza la postura del sector privado respecto de las distintas políticas socioeconómicas que influyen en su crecimiento.

15. En su continuo esfuerzo por ampliar los conocimientos de los interlocutores tripartitos y mejorar su capacidad para hacer frente a las peores formas de trabajo infantil en el territorio palestino ocupado, la OIT prestará asistencia técnica y financiera a la PCBS para que incorpore un módulo relativo al trabajo infantil en la encuesta nacional sobre la fuerza de trabajo de 2015. Esta será la primera vez que se realice una encuesta sobre el trabajo infantil en el territorio palestino ocupado desde 2004.

2. Apoyo al desarrollo de un sistema integral de seguridad social

16. En el ámbito de la seguridad social, la OIT respalda tanto el establecimiento del primer sistema de seguridad social para los trabajadores del sector privado y sus familias, como la elaboración de una nueva ley de seguridad social conforme a las normas internacionales del trabajo y las prácticas óptimas. A tal efecto, la OIT secundó la creación del Comité Nacional Tripartito de la Seguridad Social, dirigido por el Primer Ministro y encargado de formular la nueva ley de seguridad social. Con el fin de sentar las bases del proceso de diálogo social, la OIT puso en marcha un estudio actuarial en el que se exponían y evaluaban distintas opciones para la instauración de un plan de pensiones que incluyera prestaciones de vejez, discapacidad y sobrevivientes; un seguro de maternidad; y un seguro de accidente laboral. En diciembre de 2013 se alcanzó un consenso tripartito en torno al marco general de política para el sistema de seguridad social, y cabe esperar que la nueva ley de seguridad social, formulada en colaboración con la OIT, se concluya en 2014. Además, la OIT presta asistencia técnica a la Autoridad Palestina con el fin de garantizar la viabilidad del régimen de pensiones del sector público.

3. Aumento de las oportunidades de empleo y de obtención de medios de subsistencia para las mujeres y los hombres palestinos

17. En mayo de 2014, la OIT, en colaboración con la PCBS, publicó un informe sobre la transición de los jóvenes al mercado de trabajo, basado en la encuesta de la OIT sobre la transición de la escuela al trabajo. Dicha encuesta reveló que solo una minoría de jóvenes palestinos (22,6 por ciento) ha completado la transición al mercado de trabajo y ha logrado un empleo estable y/o satisfactorio. Los resultados obtenidos servirán de base para el diálogo social tripartito en materia de empleo juvenil y orientarán el proceso de elaboración de políticas y programas futuros.
18. En sus esfuerzos por promover el empleo decente para los jóvenes, la OIT ha impartido formación a más de 1 700 jóvenes palestinos durante la fase piloto del programa Conozca su Negocio, contribuyendo así al desarrollo de sus habilidades empresariales para el trabajo por cuenta propia como opción profesional. Tras el éxito del programa piloto, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación y Educación Superior nacionalizaron el programa con el objetivo de extenderlo a todos los centros de formación profesional, escuelas profesionales e institutos politécnicos.

19. En sus esfuerzos por lograr la recuperación socioeconómica de Gaza, la OIT está trabajando en aras de promover las oportunidades de empleo y de obtención de medios de vida en el sector pesquero, mediante el refuerzo de las capacidades de los actores locales para prestar servicios. En 2014, se llevó a cabo un análisis participativo de la cadena de valor del sector pesquero, en el que se evaluaron los puntos fuertes y débiles del sector, junto con sus principales oportunidades de desarrollo, como base para los planes encaminados a la mejora e introducción de nuevos enfoques de producción pesquera. Como medida de seguimiento directo del análisis, la OIT impartió formación en materia de gestión a los miembros de las cooperativas, haciendo especial hincapié en el tema de la acuicultura como esfera prioritaria clave. La OIT organizó asimismo un viaje de estudios a los puertos españoles en mayo de 2014, durante el cual se recopilaban datos para estudiar la viabilidad de la construcción de la primera lonja de pescado en Gaza. Todo ello constituirá una contribución estratégica a la expansión del sector, siempre y cuando se aplique una de las disposiciones clave del acuerdo suscrito en agosto de 2014, a saber, la ampliación del límite de la zona de pesca de 3 a 6 millas náuticas a partir de la costa de Gaza, con posibilidad de incrementarlo paulatinamente si la tregua se mantiene.
20. En 2012, se publicó una encuesta nacional ⁶ en la que se reveló que aproximadamente el 25 por ciento de las mujeres había sufrido alguna forma de violencia de género durante los meses anteriores al estudio. A raíz de dicha encuesta, la OIT decidió asociarse con la Universidad de Birzeit para promover un entorno en el que se tuviera más en cuenta el género. En el marco de esta iniciativa, la OIT impartió formación sobre la metodología de auditoría participativa de género al personal del Instituto de Estudios de la Mujer de Birzeit, con el fin de aumentar la capacidad del Instituto para diagnosticar casos de discriminación por motivos de género en el lugar de trabajo y hacerles frente. La OIT también ha respaldado un estudio de investigación en materia de violencia de género en la Universidad, al que sucederá una campaña de sensibilización destinada a los estudiantes y al personal universitario, con objeto de influir en los procedimientos del centro y poner en marcha una política más sensible con respecto al género.
21. Además, en sus esfuerzos por promover la igualdad de género, la OIT ha proporcionado asistencia técnica y apoyo para el desarrollo de capacidades al Comité Nacional para el Empleo de la Mujer y a los socios tripartitos, con miras a promover la igualdad de remuneración. A fin de sentar las bases de esta labor de promoción, la PCBS elaborará un estudio con el apoyo de la OIT, en el que analizará la diferencia salarial por razón de sexo en el sector de la educación, el cual emplea fundamentalmente a mujeres en la Ribera Occidental y Gaza.
22. También se prestó asistencia técnica a la Dirección General de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, con objeto de identificar nuevos sectores económicos no tradicionales para el desarrollo del cooperativismo que fueran interesantes para las mujeres. En este contexto, la OIT brinda asimismo apoyo a los funcionarios del Ministerio de Trabajo mediante el fortalecimiento de sus capacidades para asesorar y orientar a las cooperativas ya registradas, incluso en cuestiones de género.
23. En sus esfuerzos por secundar el proceso de reconstrucción y recuperación de Gaza, la OIT respaldará, durante el próximo período, la labor que la Universidad Islámica de Gaza (UIG) lleva a cabo para mejorar la empleabilidad de las personas tituladas, especialmente a través de la introducción de programas de aprendizaje estructurados y de la reorganización y validación de los planes de estudios universitarios. En el contexto de este proyecto, la UIG creará una oficina de enlace entre la comunidad y la industria, encargada de institucionalizar los vínculos entre la Universidad y el sector privado, así como de garantizar que la formación que se imparte satisfaga los requisitos del mercado de trabajo.

⁶ Realizada por la Universidad de Birzeit por iniciativa de la OIT.

IV. Próximas medidas

24. Habida cuenta de las recientes hostilidades y de sus devastadoras repercusiones sobre los medios de subsistencia en Gaza, se invita al Consejo de Administración a que tome nota de la crisis y respalde la firme participación de la OIT en la reconstrucción de Gaza.
25. El territorio palestino ocupado viene registrando una caída en la financiación de los donantes desde el año 2010. Gracias a los fondos fiduciarios de asociados múltiples, el sistema de las Naciones Unidas se convirtió en el principal contribuyente durante el período comprendido entre 2008 y 2009. Sin embargo, el cierre progresivo de estos fondos fiduciarios ha dado lugar a una notable disminución del porcentaje de las asignaciones de Naciones Unidas, desde el 50 por ciento en el período 2008-2009 a menos del 10 por ciento en los años subsiguientes. Hoy en día, la creación de nuevos fondos fiduciarios de asociados múltiples se considera una prioridad, especialmente como parte de una respuesta a la situación de emergencia en Gaza.
26. La OIT trabaja en estrecha colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país para el territorio palestino ocupado, con el fin de elaborar un plan de apoyo a la transformación de la Franja de Gaza, en el que se dé prioridad a la gobernanza, la recuperación, la reconstrucción y las cuestiones relativas al desarrollo estructural. Dicho plan estará basado en la evaluación de las necesidades y el plan de recuperación para la Franja de Gaza que elaborará el Gobierno de Consenso Nacional. Además, será acorde a los principios de evaluación de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto, aplicados a la realidad que se vive en la Franja de Gaza. En el marco del plan de las Naciones Unidas, la OIT se ha asociado con el Programa de Asistencia al Pueblo Palestino del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objetivo de formular un programa de empleo de emergencia y recuperación temprana de un año de duración, centrado en la mejora de la resiliencia y la restauración de los medios de subsistencia en Gaza.
27. Los mandantes tripartitos aprobaron el PTD para Palestina en 2013 y, a día de hoy, sus prioridades siguen siendo válidas. El Ministerio de Trabajo ha anunciado su intención de rehabilitar el Comité Tripartito de Políticas Laborales, que ha permanecido inactivo durante los dos últimos años. Esta decisión constituye un buen presagio para el diálogo social y dará lugar a una mayor participación de las contrapartes nacionales en la mejora de la aplicación del PTD, a través de una cooperación tripartita mejorada y la creación de capacidad institucional.
28. En la fecha en que se redacta este documento, las Naciones Unidas siguen realizando un arduo trabajo en colaboración con las partes, a fin de concluir un mecanismo para la puesta en marcha del proceso de rehabilitación y reconstrucción de viviendas en la Franja de Gaza. Las Naciones Unidas colaboran con todas las partes interesadas para avanzar en la elaboración de un mecanismo que responda a estas necesidades y permita que el sector privado lleve a cabo la reconstrucción de la Franja de Gaza bajo la dirección del Gobierno de Consenso Nacional.
29. La OIT coopera actualmente con el Gobierno de Consenso Nacional palestino y los interlocutores sociales en la formulación de un plan de aplicación que permita que el PTD se haga efectivo también en Gaza, en caso de que se concreten los esfuerzos de las Naciones Unidas en este sentido. Dicho plan de aplicación estará encaminado a lograr una economía nacional equilibrada y próspera en Gaza y la Ribera Occidental, así como a reforzar una fuerte dimensión social basada en los derechos en las políticas públicas. Todo ello se corresponde con las principales observaciones del Anexo a la Memoria que el Director General presentó a la 103.^a reunión (2014) de la Conferencia Internacional del Trabajo, titulado *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*. En dicho documento se predice la necesidad de «desactivar» la «bomba de relojería» en que se

ha convertido Gaza después de «[...] casi siete años de bloqueo, el aumento del desempleo, la dependencia de la ayuda, las tensiones sociales y la parálisis del conjunto de la actividad económica [...]». La OIT seguirá trabajando con aliados nacionales e internacionales para facilitar soluciones técnicas orientadas a la consecución del desarrollo económico sostenible y la justicia social para el pueblo palestino.

30. Se invita al Consejo de Administración a que tome nota de estos acontecimientos y de la respuesta propuesta por la OIT, relativa a un programa reforzado de cooperación técnica, y a que proporcione orientaciones sobre las próximas medidas que se han de adoptar para su aplicación.