



Consejo de Administración

325.ª reunión, Ginebra, 29 de octubre – 12 de noviembre de 2015

GB.325/POL/8

Sección de Formulación de Políticas
Segmento de Cooperación para el Desarrollo

POL

Fecha: 25 de septiembre de 2015

Original: inglés

OCTAVO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Programa reforzado de cooperación para el desarrollo destinado a los territorios árabes ocupados

Finalidad del documento

En el presente documento se facilita información sobre los progresos alcanzados y las intervenciones planificadas por la OIT en el marco del programa de cooperación para el desarrollo destinado a los territorios árabes ocupados. En él se destacan las iniciativas puestas en marcha por la Oficina para abordar la situación de los trabajadores y otros retos clave, con inclusión del programa para la recuperación de Gaza.

Se invita al Consejo de Administración a que: a) tome nota de la persistencia de la difícil situación que viven los trabajadores palestinos y sus familias y de los avances logrados en el marco del programa de la OIT de cooperación para el desarrollo destinado a los territorios árabes ocupados; b) proporcione apoyo al Programa de Trabajo Decente Palestino, incluidas las intervenciones que éste realiza para la recuperación de Gaza, promoviendo la colaboración con sus mandantes tripartitos e interlocutores internacionales para buscar soluciones a largo plazo y perspectivas de empleo, y c) formule nuevas orientaciones con respecto a la respuesta de la OIT y a su programa de cooperación para el desarrollo reforzado, así como a sus repercusiones en materia de movilización de recursos (véase párrafo 31).

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, 104.ª reunión, Ginebra, 2015.

I. Antecedentes

1. En el presente documento se facilita información sobre los progresos alcanzados y las intervenciones planificadas por la OIT en el marco del programa de cooperación para el desarrollo destinado a los territorios árabes ocupados. Abarca el programa de trabajo para el territorio palestino ocupado derivado del Programa de Trabajo Decente (PTD) Palestino (2013-2016) de la OIT, que se aplica en colaboración con el Ministerio de Trabajo, la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) y la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas (FPCCIA). Se destacan las iniciativas que ha puesto en marcha la OIT para tratar la situación de los trabajadores y otros retos clave, incluida la crisis de Gaza, después del último período de examen.
2. El período examinado se ha caracterizado por el estancamiento del proceso de paz, el aumento de la inestabilidad política, la agravación de las tensiones en la Ribera Occidental y grandes privaciones en Gaza. Israel suspendió las negociaciones de paz iniciadas en julio de 2013. El Gobierno de Consenso Nacional palestino, constituido en junio de 2014, fue disuelto el 17 de junio de 2015. En la fecha en que se redacta el presente documento, aún no se ha nombrado un nuevo gobierno debido a las tensiones que existen entre los partidos palestinos.
3. Tras la operación militar israelí que tuvo lugar en julio y agosto de 2014 en Gaza ¹, los organismos internacionales de ayuda que operaban en Gaza advirtieron en febrero de 2015 que en ese invierno seguía habiendo aproximadamente 100 000 palestinos desplazados que vivían en condiciones terribles en escuelas y refugios improvisados que no fueron diseñados para estancias de larga duración ². Todavía no se ha recibido una gran parte de los fondos (de un total de 5,4 millones de dólares de los Estados Unidos) prometidos por los donantes en la Conferencia de El Cairo en octubre de 2014. Los materiales necesarios para la reconstrucción entran de manera muy limitada. El trabajo de reconstrucción de la infraestructura ha comenzado lentamente, pero la situación humanitaria de los 1,8 millones de habitantes de Gaza sigue siendo sumamente crítica.
4. En el anexo a la Memoria que presentó a la 104.^a reunión (2015) 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 las condiciones económicas y sociales de los territorios árabes ocupados. Al mismo tiempo, en la Memoria se elogian algunos de los logros alcanzados por el Gobierno palestino que ha reforzado instituciones como la Oficina Central Palestina de Estadística (PCBS) y la Autoridad Monetaria Palestina (PMA) — el futuro banco central — mediante el desarrollo de mecanismos de seguridad social y la ampliación del marco jurídico, lo que abarca al Código del Trabajo.
5. El déficit fiscal siguió aumentando en 2014 como resultado de la reducción de la ayuda de los donantes y de las interrupciones por Israel del pago de los ingresos tributarios y aduaneros. La Autoridad Palestina ha acumulado importantes moras y deudas, lo que le impide impulsar el crecimiento económico o hacer inversiones de desarrollo generadoras de empleo.

¹ Documento GB.322/POL/7 (Rev. 1).

² Declaración conjunta de 30 organismos internacionales de ayuda: «*We must not fail in Gaza*», 26 de febrero de 2015, http://www.ochaopt.org/documents/30_aid_agencies_joint_statement_26_feb_2014_eng.pdf.

6. El producto interior bruto (PIB) palestino experimentó en 2014 su primera baja interanual desde 2006. El PIB real medido en precios constantes de 2004 se contrajo un 0,4 por ciento en 2014, resultado que incluía, entre otras tasas, un 15,2 por ciento de crecimiento negativo en Gaza y un 5,1 por ciento de crecimiento en la Ribera Occidental. La recesión se reflejó también en un 3,3 por ciento de reducción del PIB real por habitante ³.
7. La persistente situación de crisis humanitaria en Gaza, la falta de perspectivas económicas y los escasos avances alcanzados por el Gobierno de Consenso Nacional hacen peligrar los medios de subsistencia de cientos de miles de palestinos, pues limitan su acceso a las oportunidades económicas y al trabajo decente. Según la encuesta de población activa llevada a cabo por la PCBS para el primer trimestre de 2015, la tasa de desempleo general asciende al 25,6 por ciento y al 41,6 por ciento en Gaza. El desempleo, que afecta mayoritariamente a los jóvenes con edades comprendidas entre los 20 y 24 años, asciende al 41,5 por ciento (el 26 por ciento de los hombres y el 61 por ciento de las mujeres) ⁴. Las tasas de desempleo juvenil se sitúan entre las más altas de la región, y se correlacionan positivamente con los niveles más altos de educación ⁵.

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 Palestino (2013-2016) prioriza la prestación de asistencia técnica para la gobernanza del mercado de trabajo, y de asistencia en los ámbitos del 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* ⁶, 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».
9. En el marco del Plan de Apoyo de las Naciones Unidas a la Transformación de la Franja de Gaza, la OIT puso en marcha en febrero de 2015 su programa de respuesta a emergencias con una financiación inicial interna de alrededor de 1 millón de dólares de los Estados Unidos. El programa se basa en las conclusiones de la evaluación detallada de las necesidades y el marco de recuperación para la Franja de Gaza ⁷ y, en particular, en el estudio de la OIT titulado *The «Disemployment» impact of the 2014 Conflict in Gaza: an ILO Damage Assessment and Recovery Strategy* (El impacto en términos de desempleo del

³ PCBS: «*Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2014)*», comunicado de prensa, marzo de 2015, y National Accounts database.

⁴ PCBS: «*Labour Force Survey (January–March, 2015) Round: (Q1/2015)*», comunicado de prensa, mayo de 2015; e *ídem*: «*Labour Force Survey (January–March, 2014) Round: (Q1/2014)*», comunicado de prensa, mayo de 2014.

⁵ T. Sadeq y S. Elder: *Labour market transitions of young women and men in the Occupied Palestinian Territory*, OIT, Programa de Empleo Juvenil, Departamento de Política de Empleo (Ginebra, OIT, 2014).

⁶ El Coordinador Especial Adjunto de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz en el Oriente Medio propuso una extensión del MANUD a fin de que abarcara 2017 con el propósito de alinear el próximo MANUD (que comenzará en 2018) con el próximo ciclo de planificación del Gobierno palestino. El Gobierno palestino está examinando esta propuesta.

⁷ El informe es el resultado de la colaboración establecida entre la Unión Europea, el Banco Mundial y las Naciones Unidas, en respuesta a una solicitud del Gobierno palestino, a efectos de contribuir al Plan Nacional para la Recuperación Temprana y la Reconstrucción de Gaza. El plan aún no ha sido adoptado por el Gobierno palestino.

conflicto de 2014 en Gaza: Evaluación de los daños y estrategia de recuperación de la OIT), publicado en marzo de 2015⁸. El programa, que se ejecuta en colaboración con mandantes, instituciones académicas y partes interesadas locales, da prioridad a los tres pilares: los medios de subsistencia y los empleos de emergencia, el desarrollo de las competencias laborales, y el refuerzo de las capacidades de los mandantes para promover un enfoque del trabajo decente en las respuestas a la crisis y la recuperación. Entre los principales logros cabe citar la puesta en marcha de programas para reemplazar los bienes destruidos y subvencionar empleos en el sector privado con el fin de facilitar la reconstrucción, proporcionar equipos y capacitación a la cooperativa de pescadores, y revisar los programas de la Universidad Islámica de Gaza a los efectos de responder a las necesidades del proceso de reconstrucción. Se han puesto en marcha otros programas para formar a personas con discapacidad, desarrollar las capacidades técnicas y empresariales de las mujeres, y evaluar las condiciones de trabajo en el sector de la construcción de Gaza. La OIT se ha comprometido a reforzar las capacidades de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de Gaza mediante actividades de capacitación y evaluaciones de sus necesidades en materia de organización, con el fin de integrar los principios del trabajo decente y el diálogo social en el proceso de reconstrucción.

10. El actual programa de cooperación de la OIT para el desarrollo destinado a los territorios árabes ocupados, que abarca el programa de recuperación de Gaza, se compone de una cartera de proyectos y sus recursos se elevan a aproximadamente 4 millones de dólares de los Estados Unidos⁹. Se ha destinado el 62 por ciento de los recursos provenientes del PTD para 2013-2016 a la promoción del empleo, el 14 por ciento a la protección social, el 13 por ciento a las actividades relacionadas con las normas del trabajo y el 11 por ciento al diálogo social. El PTD recibe 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 financia el 54 por ciento del programa de la OIT en el territorio palestino ocupado. Se han emprendido esfuerzos adicionales a fin de recaudar fondos para apoyar el desarrollo de la perspectiva de género y las cooperativas, el desarrollo de las competencias laborales, el empleo de los jóvenes y la seguridad social.
11. La OIT mantiene una oficina de representación en Jerusalén desde 1995, con el apoyo de la Oficina Regional para los Estados Árabes en Beirut. En la Oficina de Jerusalén trabajan cuatro funcionarios con cargo al presupuesto ordinario y un funcionario con cargo al presupuesto de la cooperación para el desarrollo, y dos funcionarios con cargo al presupuesto de la cooperación para el desarrollo están basados en Gaza para apoyar *in situ* el programa de recuperación de la OIT.

⁸ OIT: *The «Disemployment» Impact of the 2014 Conflict in Gaza: An ILO Damage Assessment and Recovery Strategy*, Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes (Beirut, OIT, 2015), http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_356563/lang--en/index.htm.

⁹ Esta cifra incluye todos los recursos extrapresupuestarios y los recursos de la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario, así como los recursos del presupuesto ordinario asignados al programa de recuperación de Gaza en 2015. No incluye los proyectos regionales que abarcan también el territorio palestino ocupado.

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

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

- 12.** El Grupo de Trabajo tripartito ampliado sobre la reforma de la legislación laboral ha acordado un plan de acción para estructurar su labor futura. El Grupo de Trabajo celebrará una serie de consultas sobre la legislación laboral (que fue actualizada con el asesoramiento técnico de la OIT), con el fin de apoyar su adopción por parte del Gobierno.
- 13.** La OIT presentó comentarios acerca del proyecto de ley del Gobierno palestino sobre los sindicatos, que están siendo examinados actualmente por los mandantes. La OIT también está facilitando el diálogo entre los mandantes sobre el proyecto de ley, mediante la organización de una serie de reuniones y talleres.
- 14.** A partir del perfil nacional sobre seguridad y salud en el trabajo (SST) elaborado en 2014 con el apoyo de la OIT, el Comité Nacional para la Seguridad y la Salud en el Trabajo desarrolló una nueva política y un nuevo programa nacionales en materia de SST. Los mandantes examinaron la aplicación de instrumentos fundamentales de la OIT, incluidos el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). La política y el programa de SST definitivos se encuentran actualmente pendientes de aprobación por el Gabinete. Además, la OIT ha hecho traducir al árabe las listas de verificación del Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (WISE) y del Programa sobre las mejoras laborales en pequeñas obras de construcción (WISCON).
- 15.** Con el asesoramiento de la OIT, la FPCCIA preparó documentos de posición sobre la legislación relativa a la seguridad social y a la legislación laboral, que fueron adoptados por las comisiones tripartitas correspondientes. Como parte de su programa para la recuperación de Gaza, la OIT apoyó la elaboración de planes de asistencia técnica para mejorar las capacidades operativas de las cámaras y los sindicatos de Gaza.
- 16.** A fin de mejorar el acceso de las personas con discapacidad al mercado laboral, el Personal Consultivo Palestino para el Desarrollo de las ONG ha iniciado toda una serie de actividades con el apoyo de la OIT, en particular, un inventario de las oficinas públicas de empleo a fin de evaluar su accesibilidad para las personas con discapacidad; un examen de la legislación; formación basada en las competencias destinada a los solicitantes de empleo con discapacidad; y reuniones de sensibilización destinadas a los mandantes.
- 17.** Tras la adhesión de Palestina a ciertos instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la OIT organizó un Taller en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) con el propósito de familiarizar a los ministerios correspondientes con las disposiciones relacionadas con el derecho al trabajo y el procedimiento de presentación de informes a fin de respaldar la integración de las normas contenidas en los tratados en la labor gubernamental.

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

- 18.** Con el apoyo de la OIT, el Comité Nacional Tripartito para la Seguridad Social está finalizando la elaboración de la ley de seguridad social destinada a los trabajadores del sector privado y sus familiares, que se someterá al Gobierno para su adopción en el último trimestre de 2015. Actualmente, la OIT se propone buscar apoyo de los donantes por un valor de aproximadamente 3,7 millones de dólares de los Estados Unidos para respaldar el proceso de creación de una institución de seguridad social independiente, que administrará el nuevo sistema nacional de seguridad social destinado a los trabajadores del sector privado.
- 19.** A fin de promover la cooperación Sur-Sur, la OIT organizó visitas de estudio a la Corporación de Seguridad Social de Jordania y a la Autoridad Pública del Seguro Social de Omán para los actores interesados y apoyó su participación en las conferencias regionales de seguridad social. Se ha planificado una campaña de sensibilización para dar a conocer el nuevo sistema entre los trabajadores y los empleadores del sector privado.
- 20.** En el marco del programa de recuperación de Gaza, la OIT llevará a cabo una evaluación de la ayuda prestada en efectivo a fin de hacer el inventario de las prestaciones que se otorgan por hijos a cargo en Gaza y de evaluar los costos de una prestación de emergencia en efectivo por hijos a cargo (con el fin de convertirla en una prestación por hijos a cargo que forme parte integrante de un piso nacional de protección social).

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

- 21.** A través de su programa de recuperación llevado para Gaza, la OIT realiza intervenciones específicas que apuntan a respaldar los medios de subsistencia y las oportunidades de empleo, así como a promover los principios cooperativos y a aumentar las perspectivas de empleo para las mujeres y los hombres jóvenes y las personas con discapacidad.
- 22.** Sobre la base de las conclusiones del análisis participativo de la cadena de valor del sector pesquero, realizado en 2014, y de la evaluación detallada de las necesidades (Detailed Needs Assessment, la OIT prestó apoyo técnico y financiero al Sindicato General de Pescadores del Mar. Las áreas de intervención comprenden la capacitación de los pescadores para que adquieran las competencias técnicas necesarias, la creación de capacidad en materia de seguridad y salud en el trabajo, y la prestación de apoyo directo sobre cuestiones tales como la reparación de barcos y la reposición de bienes.
- 23.** La OIT está prestando servicios de asistencia técnica a la Universidad Islámica de Gaza, mediante la introducción de aprendizajes estructurados; la mejora de los programas de estudio, y el perfeccionamiento de las competencias profesionales de los estudiantes de ingeniería, así como de las mujeres y las personas con discapacidad, a fin de que los futuros diplomados estén en condiciones de satisfacer las necesidades del sector privado durante el proceso de reconstrucción.
- 24.** La OIT ha organizado para varias ONG actividades de formación y de desarrollo de las competencias centradas en ámbitos técnicos y en la gestión empresarial que están destinadas a las mujeres y a la promoción de los principios cooperativos.
- 25.** La OIT está apoyando el proceso de incorporación de la perspectiva de género en la Universidad de Birzeit. Mediante la aplicación de la metodología de la OIT, el Instituto de Estudios de la Mujer llevó a cabo una auditoría de género participativa seguida de iniciativas de sensibilización destinadas a estudiantes y personal universitarios con el

propósito de introducir más políticas con perspectiva de género y de crear un ambiente exento de violencia de género.

26. La OIT está prestando servicios de asistencia técnica a la PCBS a los efectos de realizar una encuesta sobre la igualdad de remuneración en el sector de la educación, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Comité Nacional para el Empleo de la Mujer. Los resultados de la encuesta, que estarán disponibles en diciembre de 2015, proporcionarán información sobre las medidas correctivas necesarias.

IV. Próximas medidas

27. A la luz de los persistentes retos que enfrentan los trabajadores y sus familias en la Ribera Occidental y en Gaza, se invita al Consejo de Administración a que respalde a la Oficina a fin de que siga promoviendo el Programa de Trabajo Decente y la justicia social para el pueblo palestino.
28. Al terminar la guerra en Gaza se hicieron promesas de reconstrucción pero no se acordó ninguna Hoja de ruta con ese fin. Se espera que el Mecanismo de Reconstrucción de Gaza tenga éxito y que se vea facilitado por el fin del bloqueo. Sin embargo, para que este mecanismo dé resultados, es preciso que se reanude el proceso de paz y que los donantes desembolsen las importantes sumas prometidas para la reconstrucción de Gaza.
29. Pese a los importantes desafíos enfrentados en los últimos años, el PTD ha permitido alcanzar logros tangibles. Durante el período examinado, la OIT, en consulta con los mandantes, desarrolló un plan para la aplicación del PTD que ha incorporado a Gaza no sólo en las intervenciones realizadas en el marco de la recuperación, sino también en el proceso de creación de instituciones centradas en las dimensiones laboral y social. Esta labor está en consonancia con las observaciones formuladas por el Director General en los anexos a las Memorias que presentó a la 103.^a y la 104.^a reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo. En la última Memoria el Director General señala que « [m]ás allá de los esfuerzos inmediatos de reconstrucción, Gaza tiene que ser capaz de dotarse de perspectivas reales de desarrollo económico y comercial, y debería tener acceso a los mercados de la zona».
30. En consulta con los mandantes, la OIT emprenderá un examen interno del PTD durante el último trimestre de 2015. Como resultado del examen se formularán orientaciones para el período restante del PTD actual y se formularán recomendaciones para el próximo programa, así como un plan de acción para el establecimiento de alianzas con donantes tradicionales y con donantes emergentes. Como lo subrayó el Director General en la Memoria que presentó a la 104.^a reunión de la Conferencia, es crucial recordar a las partes interesadas «*los objetivos interrelacionados y sinérgicos del trabajo decente*¹⁰».
31. Se invita al Consejo de Administración a que tome nota de estos acontecimientos y de la respuesta dada por la OIT mediante el programa reforzado de cooperación para el desarrollo. Se invita al Consejo de Administración a que respalde el PTD, incluidas las intervenciones de recuperación llevadas a cabo en Gaza, colaborando con los mandantes y los asociados internacionales en la búsqueda de soluciones a largo plazo. Por último, se invita al Consejo de Administración a que formule orientaciones sobre las nuevas medidas que han de adoptarse para la aplicación del programa reforzado de cooperación para el desarrollo, así como sobre sus repercusiones en materia de movilización de recursos.

¹⁰ Énfasis añadido.