



Consejo de Administración

319.ª reunión, Ginebra, 16-31 de octubre de 2013

GB.319/POL/6

Sección de Formulación de Políticas
Segmento de Cooperación Técnica

POL

Fecha: 21 de agosto de 2013

Original: inglés

SEXTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Programa reforzado de cooperación técnica para los territorios árabes ocupados

Finalidad del documento

En el presente informe se ponen de relieve las respuestas de la OIT para abordar la situación de los trabajadores en el territorio palestino ocupado, habida cuenta de las graves dificultades socioeconómicas a que hace frente el pueblo palestino. Se subrayan los progresos y los logros realizados en esferas clave, entre otras: promover los derechos de los trabajadores y mejorar la gobernanza del mercado de trabajo; aumentar las oportunidades de empleo y de obtención de medios de subsistencia para las mujeres y los hombres palestinos; y facilitar el desarrollo de un sistema de seguridad social integral. Sobre la base de los progresos realizados y las lecciones aprendidas en estas esferas, la OIT y sus mandantes tripartitos elaboraron un Programa de Trabajo Decente que empezará a aplicarse en el último trimestre de 2013. Este Programa apoyará las iniciativas nacionales en curso destinadas a promover la cohesión social, la justicia y la igualdad a través de un enfoque más integrado y coherente, velando al mismo tiempo por que dichas iniciativas estén en consonancia con el Plan de Desarrollo Nacional, la estrategia sectorial del Ministerio de Trabajo y el primer Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el Estado de Palestina (2014-2016) que se prevé se pondrá en marcha pronto.

Objetivo estratégico pertinente: No procede.

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, 102.ª reunión, Ginebra, 2013.

I. Antecedentes

1. En el presente documento se informa sobre los progresos realizados y las intervenciones previstas de la OIT en el contexto del programa de cooperación técnica en los territorios árabes ocupados. Abarca el programa de trabajo de la OIT en el territorio palestino ocupado desde la última actualización de noviembre de 2012, llevada a cabo 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). En él se destacan las principales actividades de la OIT en las que se aborda la situación de los trabajadores y se tienen en cuenta las graves dificultades sociales, económicas y fiscales y las respuestas nacionales expuestas en el Plan de Desarrollo Nacional para 2011-2013.
2. El pueblo palestino sigue sufriendo bajo una ocupación que ha puesto en peligro el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales y la seguridad humana, lo que menoscaba cualquier avance significativo en términos de desarrollo humano. El período examinado se ha caracterizado por una creciente inestabilidad política, una división continuada entre la Ribera Occidental y Gaza, el estancamiento del crecimiento económico, una crisis fiscal persistente y el aumento del desempleo, la pobreza y la dependencia alimentaria.
3. El reciente reconocimiento de Palestina como Estado observador no miembro por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución 67/19 de 29 de noviembre de 2012) dio al pueblo palestino un impulso político y la esperanza de cosechar avances significativos en las iniciativas de construcción de un Estado y de desarrollo socioeconómico. No obstante, los retos que plantea el descenso de la ayuda de los donantes, cuyo monto es inferior a los ingresos tributarios y aduaneros presupuestados procedentes de Israel, y la decisión de seguir ampliando los asentamientos plantean enormes obstáculos para el desarrollo social, económico y político que se busca.
4. El año pasado se produjo un retroceso en los avances registrados en términos de crecimiento económico durante el período 2008–2011, atribuidos principalmente al fuerte auge de la construcción impulsado por la «economía de los túneles» en Gaza. En 2012, el crecimiento del producto interior bruto (PIB) cayó hasta el 5,9 por ciento, en comparación con las tasas superiores al 9 por ciento registradas en años anteriores. El estancamiento de la actividad económica en Palestina se ha debido sobre todo a un aumento de la inestabilidad política, la ausencia de cualquier otra medida para atenuar las restricciones que pesan sobre la actividad económica en Gaza y la operación militar que Israel llevó a cabo en Gaza en 2012. De resultas, la tasa general de desempleo aumentó del 21 por ciento en 2011 al 23 por ciento en 2012.
5. En 2012, la población activa palestina superó los 1,1 millones de personas, una cifra que supone un aumento del 5,2 por ciento con respecto al total de 2011. Con todo, la tasa de participación de la fuerza de trabajo, que se situó en el 43,6 por ciento, sigue considerándose baja. Esto se atribuye principalmente a una tasa de participación extremadamente baja de las mujeres, que, pese a algunas mejoras, fue del 17,4 por ciento, frente al 69,1 por ciento en el caso de los hombres. Los jóvenes, y en particular las mujeres jóvenes, también se han visto poderosamente afectados por las dificultades que atraviesa el mercado laboral. Por este motivo, solamente el 9,5 por ciento de las mujeres y el 49 por ciento de los hombres de entre 15 y 24 años formaban parte de la fuerza de trabajo en 2012.
6. En el cuarto trimestre de 2012, la tasa de empleo disminuyó hasta el 33,8 por ciento, frente al 35,1 por ciento registrado en ese mismo trimestre de 2011. En términos de composición

del empleo, seguía predominando el sector de los servicios, que representaba el 36,3 por ciento del empleo total en el cuarto trimestre de 2012, seguido de los sectores productivos de la agricultura y la manufactura, que representaban el 12,3 por ciento y el 12,5 por ciento del empleo, respectivamente. No obstante, la contribución al PIB del sector agrícola y de las manufacturas seguía siendo inferior a su peso en términos de empleo, un detalle que refleja el bajo nivel de productividad de la mano de obra de dichos sectores.

7. Considerando que las oportunidades de trabajo son limitadas en el territorio palestino ocupado, los trabajadores palestinos siguieron buscando trabajo en los asentamientos israelíes de la Ribera Occidental. Sin embargo, el empleo en Israel y en los asentamientos israelíes sigue sujeto a un régimen de cupos y de concesión de permisos para los palestinos de la Ribera Occidental que han obtenido una autorización de seguridad y que disponen de una tarjeta magnética de identidad. Este sistema de permisos se presta a la especulación y a otras formas de abuso tanto por parte de los israelíes como de los intermediarios palestinos.

II. Progresos globales en la aplicación del programa

8. Las actividades de la OIT en el territorio palestino ocupado siguen contribuyendo a las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo Nacional al apoyar los esfuerzos de construcción de un Estado y el acelerado desarrollo socioeconómico necesario para garantizar un futuro seguro, estable y próspero al pueblo palestino.¹
9. Actualmente, la OIT está ejecutando un programa de cooperación técnica con una cartera global de unos 1,9 millones de dólares de los Estados Unidos, financiada por Kuwait, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (DDC), la Asociación de Bienestar Social y la OIT. De este modo la Oficina ha podido respaldar la presencia de la OIT en la Ribera Occidental con más personal nacional y de apoyo. Asimismo, la OIT volverá a estar presente próximamente en Gaza a través de un funcionario de proyecto nacional a tiempo completo que promoverá una iniciativa sobre recuperación económica y medios de subsistencia que se ha puesto en marcha recientemente.
10. El Programa de Trabajo Decente (PTD) general para Palestina, que actualmente se está ultimando, se ha elaborado a partir de una serie de consultas con mandantes tripartitos y partes interesadas, teniendo en cuenta las observaciones y las recomendaciones formuladas por estos. El PTD contribuye al Plan de Desarrollo Nacional, la estrategia sectorial del Ministerio de Trabajo y el primer Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el Estado de Palestina (2014-2016), que se pondrá en marcha próximamente. Los objetivos principales del PTD son: i) promover los derechos de los trabajadores y mejorar la gobernanza del mercado de trabajo; ii) aumentar las oportunidades de empleo y de obtención de medios de subsistencia para las mujeres y los hombres palestinos; y iii) facilitar el desarrollo de un sistema de seguridad social integral y la extensión de la protección social a todas aquellas personas que la necesiten en el territorio palestino ocupado.

¹ Para una información más detallada sobre los ámbitos fundamentales del Plan de Desarrollo Nacional, véase GB.316/POL/7 (noviembre de 2012), párrafo 4.

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

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

11. Las iniciativas de la OIT en curso siguen teniendo como objetivo mejorar el mecanismo de consultas tripartitas y bipartitas y de creación de consenso respecto de las políticas nacionales de desarrollo. Entre otras medidas, se ha trabajado para mejorar el funcionamiento de la Comisión Tripartita Nacional de Asuntos Laborales, la Comisión del Salario Mínimo y la Comisión de Seguridad y Salud en el trabajo (SST), lo que ha permitido elaborar un perfil nacional de SST. Una vez aprobado, este perfil se integrará en una política nacional de SST que, a su vez, determinará las prioridades de un sistema reforzado de inspección del trabajo. Actualmente, la OIT está ultimando un documento temático en el que se expone el panorama actual de las relaciones de trabajo, se evalúa el sistema en vigor de solución de conflictos y se lleva a cabo un examen crítico de la legislación vigente desde el punto de vista de las normas internacionales del trabajo. Una vez aprobado por los mandantes tripartitos y adoptado por el Consejo de Ministros, el documento temático servirá de base para un examen integral de la legislación laboral.
12. La OIT siguió llevando a cabo actividades específicas de creación de capacidad dirigidas a organizaciones de trabajadores y de empleadores. Las organizaciones de trabajadores se beneficiaron de actividades de formación sobre políticas de salario mínimo, seguridad social y trabajo infantil. Basándose en una evaluación de las necesidades de su capacidad institucional, la FPCCIA recibe el apoyo de un funcionario especializado en cuestiones económicas y de políticas financiado por la OIT, cuya contratación fue el primer paso para el establecimiento de una unidad de estudios en materia de políticas que se encargará de elaborar políticas y fortalecer el diálogo social.
13. En el próximo período, la OIT consolidará sus iniciativas de promoción de la gobernanza del mercado de trabajo mediante la ejecución del proyecto financiado por Kuwait, que consta de dos elementos: i) elaborar y mejorar el marco jurídico para la reglamentación del mercado de trabajo; y ii) promover unos procesos e instituciones de diálogo social eficaces que estén en consonancia con las normas internacionales del trabajo, tanto en el plano nacional como empresarial.
14. La OIT puso en marcha en diciembre de 2012 el primer proyecto sobre trabajo infantil en el territorio palestino ocupado, en el marco del cual se llevó a cabo un estudio documental sobre trabajo infantil que se presentó a los mandantes; se evaluaron las necesidades en términos de capacidad de la unidad de trabajo infantil del Ministerio de Trabajo y la PGFTU; y se organizaron talleres específicos de formación sobre trabajo infantil para organizaciones de trabajadores y de empleadores.

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

15. En el marco de las medidas de apoyo al empleo juvenil en el territorio palestino ocupado, la OIT presta asistencia técnica y apoyo financiero a la Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS) para realizar una encuesta sobre la transición de la escuela al trabajo a fin de entender mejor el mercado de trabajo juvenil y los desafíos específicos a los que se enfrentan los jóvenes. Las conclusiones de la encuesta se tendrán en cuenta a la hora de

elaborar nuevas políticas y programas, hecho que contribuirá a una mejora del entorno de las políticas de empleo juvenil que facilitará la transición de los jóvenes de ambos sexos al trabajo decente.

- 16.** Mediante una alianza con la Asociación de Bienestar Social, la OIT siguió promoviendo la nacionalización del módulo de formación Conozca su Negocio (KAB) en los nuevos planes de estudios como medio para fomentar una cultura del emprendimiento y del trabajo por cuenta propia entre los jóvenes palestinos. De resultas de ello, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación adoptaron el módulo KAB para aplicarlo en los centros de formación profesional y en las escuelas profesionales, respectivamente. En el próximo período, la OIT desempeñará un papel decisivo a la hora de establecer unos vínculos pertinentes con el sector privado y respaldar el acceso a los servicios financieros y no financieros de desarrollo empresarial.
- 17.** Durante el período examinado, la OIT, en colaboración con el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) y con fondos de la DDC, llevó a cabo una iniciativa de desarrollo de las competencias profesionales en Gaza. El proyecto ha contribuido al desarrollo social y económico de Gaza al reforzar las oportunidades para que los alumnos que han superado la edad escolar puedan, a través de cursos de formación específicos de una duración de entre tres y seis meses, acceder a un empleo remunerado o empleo por cuenta propia en el sector de la construcción y mantenerlo. Durante el último año del proyecto, la OIT ha prestado soporte técnico a los centros de formación profesional del OOPS en relación con el enfoque de la formación basada en competencias y el desarrollo de planes de estudios; ha elaborado el plan de estudios de seis cursos del sector de la construcción correspondientes a seis ocupaciones; y ha facilitado el examen de las competencias para cada una de estas ocupaciones, velando al mismo tiempo por que el sector privado esté plenamente comprometido con el proceso de examen. A partir de las lecciones extraídas de este proyecto y de las conclusiones de su evaluación final, la OIT está debatiendo con el OOPS la posibilidad de iniciar conjuntamente una segunda fase para introducir en la formación profesional una serie de mejoras dirigidas a los alumnos que han superado la edad escolar, como medio para promover la oferta de programas de formación adaptados al mercado y mejorar la empleabilidad de los jóvenes palestinos. También está explorando posibles alianzas con otros proveedores de formación, como la Universidad Islámica de Gaza, a fin de reforzar su capacidad para ofrecer una formación adaptada al mercado y de buena calidad y apoyar las iniciativas para poner en contacto a graduados universitarios que buscan empleo y las empresas que lo ofrecen.
- 18.** Durante el período examinado también tocaron a su fin las actividades realizadas en el marco del programa conjunto del Fondo ODM (F-ODM) sobre igualdad de género y empoderamiento de la mujer, en el que la OIT ha asumido el liderazgo en lo que respecta a la promoción de la igualdad de oportunidades para la participación de la mujer en la economía. Paralelamente se destinaron recursos internos a complementar y hacer un seguimiento de la labor realizada a través del programa F-ODM y preparar el terreno para un nuevo proyecto de gran solidez sobre igualdad de género en el territorio palestino ocupado. Se han realizado avances significativos gracias a la asistencia técnica prestada al Comité Nacional para el Empleo de la Mujer para la elaboración de su estrategia y de su visión, a la promoción de unas auditorías de género participativas para instituciones nacionales tripartitas y de otra índole y al desarrollo de la capacidad de los trabajadores del Ministerio de Trabajo encargados de la extensión de las cooperativas para que puedan asesorar y aconsejar a las cooperativas sobre cuestiones relacionadas con la gestión y la gobernanza empresarial. La OIT ha elaborado dos módulos de formación sobre la violencia de género en el lugar de trabajo, uno dirigido a estudiantes de grado y profesores universitarios, y el otro a inspectores del trabajo. Además, una parte de los fondos aportados por Kuwait se destinará específicamente a apoyar, en el próximo período, la

realización de actividades adicionales de desarrollo de cooperativas de mujeres, en particular en el sector agrícola, y a poner en marcha nuevas actividades encaminadas a promover la igualdad de remuneración, a partir de las experiencias de otros países de dentro y fuera de la región árabe.

19. Durante el período examinado, y como resultado de una misión a Gaza y de las consultas mantenidas con los mandantes tripartitos y las partes interesadas locales, la OIT elaboró un proyecto de promoción de las oportunidades de empleo y de obtención de medios de vida en el sector pesquero en Gaza. Las actividades del proyecto se iniciarán en el último trimestre de 2013 y se centrarán en mejorar las capacidades de las partes interesadas locales del sector en distintos ámbitos técnicos fundamentales, así como en apoyar la elaboración de un plan integral de desarrollo pesquero para Gaza.

Apoyo al desarrollo de un sistema integral de seguridad social

20. Tras una serie de consultas con los mandantes tripartitos, la OIT elaboró un proyecto de apoyo al establecimiento progresivo de un sistema integral de seguridad social en el territorio palestino ocupado. Como primer paso, actualmente se están preparando dos estudios actuariales sobre los trabajadores del sector privado y sus familias, uno con miras a la instauración de un plan de pensiones que incluya prestaciones de vejez, discapacidad y sobrevivientes, y el otro para el establecimiento de un seguro de maternidad y un seguro de accidente laboral; ambos estudios se presentarán al comité directivo tripartito sobre seguridad social antes de finales de octubre de 2013. También se organizará antes de finales de 2013 un taller tripartito de creación de capacidad sobre principios, políticas, administración y financiación de la seguridad social, a fin de proporcionar a los mandantes de la OIT los elementos básicos para que puedan tomar decisiones sobre el diseño de prestaciones de seguridad social. Estas consultas, incluidas las que se lleven a cabo con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, deberían preparar el terreno para la introducción del piso de protección social en el territorio palestino ocupado.

IV. Próximas medidas

21. Los mandantes tripartitos han aprobado el PTD para Palestina, cuya firma y puesta en marcha oficial está prevista para el último trimestre de 2013. La reanudación de las negociaciones de paz entre Israel y los palestinos constituye un avance significativo y una oportunidad para alcanzar un acuerdo de paz amplio entre ambas partes. Este avance fue acompañado de unas indicaciones esperanzadoras por parte de las autoridades israelíes, a saber, que estaban previstas medidas concretas para aliviar las restricciones a la circulación de personas y bienes entre la Ribera Occidental y Jerusalén Oriental y al acceso a estas zonas que pesan sobre los palestinos. Estos pasos y medidas facilitarían la ejecución de los proyectos de cooperación técnica y la aplicación del PTD para Palestina.
22. 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.