



Consejo de Administración

334.ª reunión, Ginebra, 25 de octubre – 8 de noviembre de 2018

GB.334/POL/4

Sección de Formulación de Políticas
Segmento de Cooperación para el Desarrollo

POL

Fecha: 4 de octubre de 2018

Original: inglés

CUARTO 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 en los territorios árabes ocupados. En él se destacan las iniciativas puestas en marcha por la Oficina para abordar la situación de los trabajadores y los principales problemas a los que se enfrentan.

Se invita al Consejo de Administración a que: a) tome nota de la situación crítica y que continúa deteriorándose de los trabajadores palestinos, y apoye a la OIT a fin de que siga promoviendo el Programa de Trabajo Decente y la justicia social en los territorios árabes ocupados; b) tome nota de los logros alcanzados desde el último período de examen, y c) tome nota de la necesidad de extender y diversificar las alianzas de colaboración con el fin de apoyar la plena aplicación del segundo Programa de Trabajo Decente para Palestina.

Objetivo estratégico pertinente: No procede.

Resultado/eje de política transversal 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, 107.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018.

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 en los territorios árabes ocupados. Abarca la labor de la OIT en el territorio palestino ocupado conforme al primer Programa de Trabajo Decente para Palestina 2013-2016, que se prolongó hasta finales de 2017, y al segundo Programa de Trabajo Decente para Palestina 2018-2022, firmado en abril de 2018, aplicados en colaboración con instituciones gubernamentales e interlocutores sociales. En él se destacan las iniciativas que ha puesto en marcha la OIT para mejorar la situación de los trabajadores y abordar los principales problemas surgidos desde la publicación del último informe.
2. El período examinado se ha caracterizado por el afianzamiento creciente de la ocupación, el estancamiento del proceso de paz, la continua expansión de los asentamientos, el deterioro adicional del mercado de trabajo y el empeoramiento de la situación humanitaria en Gaza. El bloqueo de Gaza se encuentra ahora en su undécimo año, y las persistentes restricciones a la circulación de personas y bienes continúan obstaculizando el crecimiento económico y el desarrollo sostenible en el territorio palestino ocupado e impiden el acceso a oportunidades de trabajo decente para los palestinos ¹.
3. El crecimiento económico en el territorio palestino ocupado se redujo a 3,1 por ciento en 2017 y se prevé que el índice de crecimiento sea solamente de 2,5 por ciento en 2018. Es probable que la disminución del crecimiento económico produzca una nueva reducción del ingreso por habitante ². La disminución de la ayuda proporcionada por los donantes al territorio palestino ocupado ha producido, en 2018, un déficit financiero en el presupuesto de la Autoridad Palestina estimado en 500 millones de dólares de los Estados Unidos. Este déficit se ha venido cubriendo con nuevas transferencias recibidas y créditos adicionales obtenidos en los bancos nacionales, solución que probablemente resulte insostenible a pesar de las propuestas de la Autoridad Palestina que abarcan varias medidas de política para incrementar los ingresos y racionalizar el gasto; además, se corre el riesgo de que las fuentes de financiación interna se agoten, lo que podría acarrear otros perjuicios generalizados para la economía ³.
4. La desastrosa situación económica y las limitaciones impuestas por la ocupación se han reflejado en el mercado de trabajo. El desempleo general en el territorio palestino ocupado alcanzó el 27,4 por ciento, la tasa más elevada del mundo ⁴. La situación en Gaza es más grave: la tasa de desempleo alcanzó allí un porcentaje récord del 43,6 por ciento en 2017 ⁵. La ausencia casi total de oportunidades económicas ha dado lugar a una creciente desvinculación del mercado de trabajo. Las tasas de actividad se cuentan entre las más bajas

¹ OIT: *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director General, Anexo, 107.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018

² *Ibid.*

³ Banco Mundial: *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 19 de marzo de 2018.

⁴ OIT: *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, 2018, *op. cit.*

⁵ *Ibid.*

del mundo, con una participación en el mercado de trabajo de sólo el 45,5 por ciento de los palestinos en edad de trabajar ⁶.

5. Las mujeres son un grupo particularmente desfavorecido. Pese a tener niveles educativos más altos, sólo el 19 por ciento de las mujeres en el territorio palestino ocupado participa en el mercado de trabajo, y la mitad de las que participan permanecen desempleadas ⁷. El desempleo general de las mujeres alcanzó el 47,4 por ciento en 2017 (el 69 por ciento en Gaza), en parte debido a que la mayoría de los nuevos puestos de trabajo se han creado en sectores predominantemente masculinos. La ocupación se suma a los muchos otros obstáculos y desigualdades que impiden que las mujeres tengan acceso a un empleo decente ⁸.
6. Los jóvenes también se han visto gravemente afectados por la difícil situación del mercado de trabajo, como pone de manifiesto el hecho de que la tasa de desempleo juvenil se esté acercando rápidamente al 50 por ciento (al 65 por ciento en Gaza). La falta de oportunidades para los jóvenes suscita una sensación de falta de autonomía y privación de los derechos que podría conducir a la radicalización y la desesperación ⁹.
7. Sin una transformación sustancial, que sea impulsada por la reducción de las limitaciones externas e internas que pesan sobre la economía, ésta no será capaz de crear un número suficiente de puestos de trabajo para mejorar los ingresos. El sector privado sigue siendo débil, asfíxiado por las restricciones impuestas por Israel en la Ribera Occidental y por el bloqueo de Gaza. La capacidad de empleo del sector público alcanzó sus límites hace mucho tiempo. En 2017, el sector público de Gaza fue objeto de recortes salariales y jubilaciones anticipadas, medidas que acentuaron el deterioro de los medios de vida y los ingresos de su población. El déficit de financiación del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) está agravando la situación. Además, la firma del acuerdo de reconciliación entre Fatah y Hamas en octubre de 2017, que tenía por objeto poner a Gaza bajo el control de la Autoridad Palestina y del que se esperaba un mejoramiento de la situación socioeconómica general, ha arrojado pocos resultados tangibles.
8. En su Memoria sobre *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, el Director General señaló que el deterioro del mercado laboral palestino «debería inquietar profundamente a todos los sectores interesados». Observó que el costo de la inacción era elevado y que los jóvenes se veían confrontados a una situación particularmente difícil. Señaló asimismo que la OIT y la comunidad internacional en su conjunto deberían seguir contribuyendo a los esfuerzos encaminados a promover el diálogo y la búsqueda conjunta de soluciones para aportar el trabajo decente a los territorios árabes ocupados ¹⁰.

⁶ OIT: *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director General, Anexo, 107.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

II. Progresos globales en la aplicación del programa

9. Durante el período que abarca el informe concluyó el primer Programa de Trabajo Decente para Palestina y se firmó el segundo Programa de Trabajo Decente para Palestina 2018-2022, en consonancia con el Programa Nacional de Políticas para 2017-2022, la Estrategia del Sector Laboral para 2017-2022 y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2018-2022 para Palestina. En la ceremonia de la firma del nuevo Programa de Trabajo Decente en abril de 2018, el Director General de la OIT, Sr. Guy Ryder, señaló que el programa representaba el compromiso de la Organización de proseguir la labor que durante varios años había estado realizando con resultados notables en colaboración con sus mandantes. La OIT y sus mandantes acordaron mantener las tres esferas prioritarias del primer Programa de Trabajo Decente, a saber: el empleo y los medios de subsistencia; la gobernanza del mercado de trabajo y los derechos laborales, y la seguridad social y la protección social, haciendo mayor hincapié en el fortalecimiento del diálogo social y la libertad sindical.
10. El actual programa de cooperación para el desarrollo de la OIT consta de una cartera de proyectos con un presupuesto aproximado de 5,4 millones de dólares de los Estados Unidos ¹¹, que se distribuyen entre las tres esferas prioritarias como se indica a continuación: el 50 por ciento de los recursos se asigna a la protección social, el 29 por ciento a la promoción de las normas internacionales del trabajo y el diálogo social, y el 21 por ciento a la promoción del empleo.
11. Durante el período que abarca el informe la OIT ha seguido afianzando, ampliando y diversificando las alianzas de colaboración y los esfuerzos para la movilización de recursos. El Gobierno de Kuwait siguió prestando apoyo para abordar áreas con déficits de trabajo decente en el territorio palestino ocupado a través de su contribución anual de 500 000 dólares de los Estados Unidos. En colaboración con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la OIT promovió la igualdad de acceso de las mujeres al trabajo decente y el desarrollo de las cooperativas, un ámbito que probablemente recibirá apoyo adicional de otros asociados. El diálogo en curso con la Unión Europea y los Gobiernos de Italia y España podría plasmarse en un apoyo adicional a la Corporación de Seguridad Social Palestina (PSSC).
12. La OIT mantiene una oficina de representación en Jerusalén desde 1995 con el apoyo de la Oficina Regional para los Estados Árabes; en ella trabajan cuatro funcionarios con cargo al presupuesto ordinario y, en la actualidad, un funcionario con cargo al presupuesto de la cooperación para el desarrollo.

¹¹ Esta cifra incluye todos los recursos extrapresupuestarios y los recursos de la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario.

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

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

- 13.** En consonancia con las prioridades nacionales, la OIT ha seguido aplicando un amplio programa de intervenciones tanto en el ámbito de las políticas como a nivel de la comunidad con el fin de hacer frente a los problemas de empleo en el territorio palestino ocupado.
- 14.** La OIT sigue reforzando la capacidad para llevar a cabo análisis del mercado laboral, la creación de empleo sostenible y el desarrollo del mercado de trabajo en el territorio palestino ocupado. Ello incluye apoyar la elaboración de un plan de acción nacional sobre el empleo, en consonancia con el diagnóstico del empleo del territorio palestino ocupado realizado en 2017. A efectos de la elaboración del plan de acción se estableció un grupo de trabajo técnico tripartito que cuenta con apoyo técnico continuo de la OIT. El grupo de trabajo ha venido elaborando intervenciones complementarias con el fin de mejorar la gobernanza y los resultados del mercado de trabajo, así como la situación más general del empleo de los hombres y mujeres palestinos.
- 15.** La OIT también está prestando apoyo al Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social en la tarea de elaborar un plan estratégico para 2018-2022 que le permita asumir efectivamente su función y su mandato. El proyecto de documento fue examinado con los responsables del Fondo y se sometió para adopción a su junta directiva.
- 16.** En octubre de 2017 la OIT suscribió una nueva alianza de colaboración por un período de doce meses con el Instituto Palestino de Investigaciones sobre Política Económica (MAS); la alianza tiene por objetivo reforzar la capacidad del Instituto y de la Oficina Central Palestina de Estadísticas de producir los datos estadísticos, las previsiones y los análisis indispensables para mejorar la planificación y la formulación de políticas en los ámbitos del empleo y el trabajo. Además, está previsto que esta alianza aporte datos y análisis en el contexto del nuevo marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), principalmente en relación con el objetivo 8 y, en menor medida, respecto a otros objetivos relacionados con el trabajo decente.
- 17.** Después de la adopción de la Ley sobre las Asociaciones Cooperativas en noviembre de 2017 la OIT siguió prestando asistencia técnica en relación con el nuevo sistema de gobernanza del sector de las cooperativas; en el marco de esta asistencia técnica se elaboró una hoja de ruta y una propuesta detalladas para la creación de una agencia del trabajo cooperativo, que incluyen el desarrollo de la estructura institucional de la agencia, el establecimiento de estatutos, normas y reglamentos, y la formulación de políticas. Gracias a este apoyo la agencia podrá actuar como órgano de regulación y de prestación de servicios de promoción para el sector de las cooperativas. La OIT también seguirá prestando asistencia técnica con miras al establecimiento de una comisión general de regulación de las cooperativas, un instituto de formación asociado y un fondo para la promoción de las asociaciones cooperativas, de conformidad con la nueva legislación.
- 18.** A nivel de la comunidad, la OIT sigue promoviendo una cultura empresarial entre los jóvenes palestinos mediante servicios e iniciativas educativas de desarrollo empresarial en determinadas áreas. El apoyo de la OIT en este ámbito ha seguido aumentando el número de proveedores de servicios de formación de los programas Inicie y Mejore su Negocio (IMESUN) y Generate Your Business [Cree su negocio] (GYB), de modo que beneficien a un mayor número de jóvenes de ambos sexos interesados en la actividad empresarial como

opción profesional. Asimismo, el programa Conozca su Negocio siguió implantándose en nuevas escuelas técnicas de la Ribera Occidental y Gaza en el marco de la colaboración de la OIT con el Ministerio de Educación y Enseñanza Superior y la Fundación Palestina para el Desarrollo.

2. Fortalecimiento de la gobernanza laboral y realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a través de la libertad sindical, el fortalecimiento de la negociación colectiva y la aplicación de mecanismos de diálogo social más eficaces

19. En el período examinado se reforzó el marco legislativo para asuntos laborales. Durante las consultas con los mandantes en 2017 con miras a la formulación del segundo Programa de Trabajo Decente, los mandantes tripartitos recomendaron impulsar el proceso de reforma de la legislación laboral con el apoyo técnico de la OIT a fin de reforzar la gobernanza del mercado de trabajo y mejorar el marco normativo, de conformidad con las normas internacionales del trabajo y en función de las necesidades del mercado laboral. En respuesta a esta recomendación, la OIT está prestando asistencia técnica al Comité tripartito para la reforma de la legislación laboral, entre otras cosas para elaborar un documento legislativo donde se identifiquen las cuestiones fundamentales que deberán abordarse, integrando al mismo tiempo dos cuestiones transversales, a saber, la igualdad de género, y los jóvenes y trabajadores con discapacidad. Además de facilitar un acuerdo tripartito sobre aspectos clave de la reforma, la OIT apoya el proceso de formulación de enmiendas a la legislación laboral. Con este fin, en julio de 2018, la OIT organizó un taller para apoyar la elaboración del documento de posición de la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) relativo a la reforma de la legislación laboral, habida cuenta de que en 2017 la Federación de Cámaras de Comercio Industria y Agricultura Palestinas (FPCCIA) había prestado apoyo para la elaboración de un documento similar que reflejara la posición de los empleadores.
20. En el período examinado también se lograron avances importantes en la elaboración de la ley de sindicatos mediante el diálogo social. La OIT facilitó una reunión bipartita en febrero de 2018 en la que el Ministerio de Trabajo y la PGFTU llegaron a un acuerdo en torno a un primer proyecto de ley. Sobre la base de las conclusiones de esta reunión, la OIT organizó un segundo taller en julio de 2018 que contó con la participación del Ministerio de Trabajo, la PGFTU y la FPCCIA a fin de alcanzar un consenso tripartito sobre un proyecto definitivo de ley de sindicatos con miras a su presentación al Consejo de Ministros.
21. En el marco de su colaboración con ONU-Mujeres para promover y facilitar el acceso de las mujeres al mercado laboral mediante la adopción de medidas para solucionar los déficits de gobernanza del mercado de trabajo, la OIT también está trabajando con el Comité Nacional para el Empleo de la Mujer a fin de garantizar el pleno reconocimiento de los derechos laborales de las mujeres en la ley de sindicatos y en la reforma de la legislación laboral.
22. La OIT, conjuntamente con sus asociados tripartitos, ha seguido ocupándose de las cuestiones relacionadas con la inspección del trabajo y la seguridad y salud en el trabajo. En enero de 2018 llevó a cabo una evaluación exhaustiva de la administración y la inspección del trabajo en la Ribera Occidental y en Gaza; la evaluación puso de manifiesto una serie de deficiencias, como la existencia de un marco jurídico inadecuado para la inspección del trabajo y la seguridad y salud en el trabajo, la carencia de recursos y competencias técnicas adecuados, y la ausencia de un mecanismo apropiado para la notificación, registro e investigación de los accidentes y las lesiones relacionadas con el trabajo.
23. En noviembre de 2017 se puso en marcha un proyecto de la OIT para automatizar las actividades de inspección del trabajo y elaborar una base de datos electrónica sobre

inspección del trabajo y seguridad y salud en el trabajo. Con ello se pretende mejorar la eficiencia y la calidad de los datos y estadísticas relacionados con la inspección del trabajo. Sobre la base de las conclusiones de la evaluación que se lleve a cabo se procederá a elaborar un plan de acción para emprender otras reformas en el ámbito de la inspección del trabajo.

24. De cara al futuro, la OIT seguirá prestando asistencia técnica a los mandantes tripartitos a fin de promover el desarrollo institucional y propiciar su participación efectiva en las estrategias para mejorar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. El apoyo que la OIT preste para consolidar los conocimientos y competencias profesionales de los inspectores del trabajo permitirá mejorar los servicios de inspección y reforzar los mecanismos y capacidades institucionales en este ámbito.

3. Apoyo a la aplicación y desarrollo del sistema de seguridad social palestino y a la ampliación de la protección social para todos

25. La OIT siguió apoyando el establecimiento de la PSSC mediante ayuda financiera directa y la prestación de servicios técnicos, de conformidad con las normas y buenas prácticas de la Organización. La PSSC se encarga de la administración y aplicación del nuevo sistema de seguridad social para los trabajadores del sector privado y sus familiares, en particular de la recaudación de cotizaciones, el pago de prestaciones y la inversión de los fondos de este sistema. Se prevé que, cuando sea plenamente operativa, la PSSC proporcione cobertura a más de 80 000 trabajadores del sector privado en 2019, si bien el objetivo es que, en 2030, se acojan a ella cerca de 336 000 trabajadores del sector privado del territorio palestino ocupado.
26. La junta directiva de la PSSC, con la asistencia técnica en curso de la OIT, constituyó los comités correspondientes, definió una estructura organizativa y estableció en Ramallah su nueva sede operativa. Tras varias visitas de estudio e intercambios de información *inter pares* que tuvieron lugar en 2017 en el marco de una iniciativa de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular de la OIT destinada al personal de la PSSC y a instituciones de seguridad social de Argelia, Jordania y Omán, en la actualidad se están celebrando discusiones con las instituciones de estos dos últimos países para estudiar otras posibilidades de colaboración y asistencia técnica en relación con la PSSC.
27. La OIT también sigue prestando apoyo a los mandantes tripartitos en la elaboración y evaluación de las normas y reglamentos relacionados con la PSSC. Apoya asimismo la campaña de sensibilización que se puso en marcha en agosto de 2018 con el objeto de promover el nuevo sistema de seguridad social, y presta su concurso para asegurar un respaldo activo de los empleadores y trabajadores del sector privado.
28. En el próximo período la OIT también colaborará en la mejora de la base de conocimientos, la capacidad analítica y la producción de estadísticas desglosadas por sexo en relación con la prestación de servicios de protección social, y contribuirá a la progresiva puesta en práctica del piso de protección social nacional mediante la realización de una serie de estudios sobre la materia. Empezará igualmente una evaluación actuarial de la autoridad responsable de las pensiones públicas a fin de apoyarla en la tarea de fortalecer sus programas de seguridad social.

IV. Próximas medidas

29. Habida cuenta de la situación crítica y que continúa deteriorándose de los trabajadores palestinos y sus familias en Gaza y la Ribera Occidental, 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.

- 30.** También se invita al Consejo de Administración a que tome nota de los importantes logros alcanzados desde el último período de examen, como el consenso tripartito en torno al segundo Programa de Trabajo Decente para Palestina y su puesta en marcha en abril de 2018. Además, teniendo en cuenta las orientaciones formuladas por el Consejo de Administración en su 331.^a reunión (octubre-noviembre de 2017) acerca de la necesidad de fortalecer el diálogo social, el nuevo Programa de Trabajo Decente se inició de forma muy positiva con rondas de consultas exhaustivas entre los mandantes tripartitos para abordar la situación del empleo de los hombres y mujeres palestinos, mejorar la gobernanza del mercado de trabajo, reformar la legislación laboral, e implantar progresivamente el nuevo sistema de seguridad social para los trabajadores del sector privado y sus familias.
- 31.** El territorio palestino ocupado aspira a alcanzar todos los objetivos del Programa de Trabajo Decente en 2030, incluido un grado considerable de independencia económica, con lo que estaría en condiciones de proporcionar trabajo decente para todos (objetivo 8)¹². Se invita al Consejo de Administración a que tome nota de la necesidad de extender y diversificar las alianzas de colaboración con el fin de apoyar la plena aplicación del segundo Programa de Trabajo Decente para Palestina, promoviendo de este modo el trabajo decente, no sólo como un objetivo en sí mismo, sino como motor del desarrollo sostenible, la construcción continua de un Estado y la cohesión social en su conjunto.

¹² Examen nacional voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030, junio de 2018.