



---

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

## SEPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Programa reforzado de cooperación técnica  
para los territorios árabes ocupados****I. Antecedentes**

1. El presente documento trata sobre los progresos alcanzados y los planes de seguimiento del programa de cooperación técnica en los territorios árabes ocupados. Abarca la labor realizada por el programa de trabajo de la OIT desde la última actualización de noviembre de 2007, programa que ha sido realizado en colaboración con el Ministerio de Trabajo de la Autoridad Palestina, la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) y la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestina (FPCCIA).
2. La labor se llevó a cabo en un entorno caracterizado por graves dificultades socioeconómicas, y un deterioro de la situación del empleo y el trabajo. Con el cierre casi total de la Faja de Gaza a raíz de la disolución del gobierno de unidad nacional y las continuas restricciones a la circulación de personas y mercancías en la Ribera Occidental y Jerusalén Este, la vida social, económica y política está sumamente fragmentada.
3. En 2008, la tasa de desempleo en la Ribera Occidental disminuyó del 19 por ciento durante el primer trimestre al 16,3 por ciento durante el segundo trimestre, mientras que en Gaza el desempleo aumentó mucho durante el mismo período, pasando del 29,8 por ciento al 45,5 por ciento. Las tasas de participación de la fuerza laboral siguen siendo bajas, ya que se situaron en el 41,6 por ciento durante el segundo trimestre de 2008<sup>1</sup>. Persiste un elevado desempleo entre la generación más joven y calificada, en particular en el caso de las mujeres. El desempleo en el grupo de edad de 20 a 24 años era del 40,7 por ciento (27,9 por ciento en la Ribera Occidental y 62,1 por ciento en la Faja de Gaza). Las empresas están cerrando o funcionando muy por debajo de su capacidad. Los cierres, la barrera de separación y el consiguiente proceso de «cantonización» dificultan y a menudo impiden mantener una actividad económica remuneradora. Las estimaciones recientes indican que se ha suspendido más del 90 por ciento de las operaciones industriales de Gaza. Se están aplazando las nuevas inversiones, a pesar de los esfuerzos que han realizado recientemente la Autoridad Palestina y las organizaciones de empleadores para apoyar las iniciativas del sector privado, por medio de actividades tales como la

<sup>1</sup> Oficina Central Palestina de Estadísticas, Encuesta sobre la fuerza laboral, primer trimestre de 2008. En estas cifras no se tienen en cuenta los trabajadores subempleados que se han orientado hacia el trabajo familiar no remunerado o la agricultura estacional. Las cifras no incluyen a los muchos trabajadores desalentados que han abandonado la fuerza laboral.

Conferencia Palestina de Inversión, celebrada en Belén en mayo de 2008, y la planificación de una conferencia nacional para el diálogo económico.

4. A medida que decrece, la economía palestina se hace cada vez más dependiente de la ayuda debido a que, según las proyecciones, la ayuda presupuestaria recurrente externa representa el 32 por ciento del PIB. Aproximadamente la mitad de la población palestina depende de la asistencia alimentaria internacional, y esta situación se ha agravado aún más con el aumento de los precios de los alimentos. El índice de los precios de consumo de los alimentos aumentó un 28 por ciento en Gaza y un 21,4 por ciento en la Ribera Occidental entre junio de 2007 y junio de 2008<sup>2</sup>. En este contexto se da también un desconocimiento sistémico de derechos fundamentales de los trabajadores árabes tales como el derecho a la igualdad de oportunidad y de trato en el empleo y la ocupación, así como el derecho de sindicación y negociación colectiva, que siguen siendo gravemente coartados por las restricciones a la libertad de circulación.

## II. Progresos en la aplicación del programa

5. La misión multidisciplinaria dirigida por el Director Regional para los Estados árabes enviada a los territorios árabes ocupados (agosto de 2007), que fue seguida por una serie de misiones de asesoramiento técnico, dio como resultado la formulación de una estrategia para el empleo y el mercado de trabajo. En ella se definió un marco para llevar a cabo intervenciones cohesivas e integradas centradas en iniciativas para el desarrollo de la capacidad y en la prestación de apoyo para la recuperación socioeconómica. A principios de 2008, esta nota sobre estrategias se tradujo en un programa de cooperación técnica — el Programa de Empleo Palestino — que fue respaldado por la Autoridad Palestina y reconocido en la aplicación del Plan Palestino de Recuperación y Desarrollo. El Ministro de Trabajo y Planificación aprobó formalmente el programa tras la celebración de consultas con los interlocutores sociales. El programa de empleo está dirigido a tres objetivos principales:
  - i) el fortalecimiento de la gobernanza del mercado de trabajo y de los derechos;
  - ii) la mejora de la empleabilidad mediante el desarrollo de las calificaciones y de la economía local, y
  - iii) el fortalecimiento de la iniciativa empresarial y la productividad en aras del crecimiento del sector privado.
6. El programa responde a la necesidad de crear oportunidades de empleo a corto plazo en un entorno muy incierto y volátil, lo cual sentaría las bases para hacer intervenciones más amplias a más largo plazo.
7. Durante el período examinado, los recursos de financiación fueron garantizados por el Reino de Arabia Saudita, Kuwait, Turquía y la OIT, con objeto de llevar a cabo intervenciones que respondieran a las necesidades definidas en relación con: el aumento de la capacidad institucional; la prestación mejorada de servicios de política de empleo y de asesoramiento; la prestación de servicios de empleo de emergencia; un mejor suministro de informaciones sobre el mercado de trabajo; el desarrollo de las cooperativas; y la prestación de apoyo técnico para el establecimiento de un marco nacional de políticas para el desarrollo de las calificaciones y la empleabilidad. Estas iniciativas se desarrollaron en

<sup>2</sup> Encuesta rápida sobre seguridad alimentaria PMA/FAO/OOPS realizada en marzo/abril de 2008, según se indica en el informe del Programa Mundial de Alimentos (PMA) «Food Security and Market Monitoring Report», julio de 2008.

asociación con el Ministerio de Trabajo y con otras instituciones pertinentes de la Autoridad Palestina, los interlocutores sociales, el PNUD (con el cual se está concluyendo una asociación de colaboración a nivel de país) y otros interlocutores para el desarrollo.

8. Se fortaleció la capacidad de la Oficina de la OIT con el nombramiento de un nuevo representante en mayo de 2008 y actualmente se ha aumentado el equipo del proyecto.

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

9. La estrategia de la OIT como parte de este objetivo garantiza que el Ministerio de Trabajo, con inclusión de sus oficinas de empleo regionales, utilice mejor los recursos humanos existentes y ofrezca mejores servicios a los particulares que buscan empleo, a los empleadores del sector privado y a las personas que imparten formación profesional. Se aplicarán iniciativas de desarrollo de la capacidad conjuntamente con el Ministerio a fin de desarrollar un enfoque proactivo que permitirá que el Departamento de Empleo responda a los cambios del mercado de trabajo, y que ofrecerá asesoramiento sobre el desarrollo de las calificaciones y servicios de apoyo relacionados con el empleo a los jóvenes y a las mujeres, y sobre formación y empleabilidad a las personas con necesidades especiales.
10. El Ministerio ha empezado a preparar el establecimiento de una Unidad de Apoyo al Empleo en el Ministerio, y a revitalizar los consejos de empleo a través de un equipo del proyecto que ya se encuentra en el terreno y que se compone de expertos nacionales e internacionales. La Unidad de Apoyo al Empleo, que constituye el elemento fundamental del Fondo Palestino para el Empleo, garantizará una mejor coordinación y gestión de los programas de creación de empleo, un mejor suministro de información sobre el mercado de trabajo y servicios de intermediación de empleo, así como un mejor servicio del Ministerio de Trabajo gracias a la prestación de apoyo para el asesoramiento en materia de políticas.
11. En agosto de 2008, la OIT organizó un curso de formación destinado al personal de las oficinas públicas de empleo y de la Dirección de Empleo del Ministerio a fin de: *a)* mejorar la capacidad de la Dirección de Empleo para diseñar, aplicar y supervisar mejor las medidas activas de mercado de trabajo; *b)* fortalecer la capacidad de las oficinas de empleo para informar sobre los empleos, brindar orientación profesional y asesoramiento sobre las carreras profesionales y servicios de referencia de empleos; *c)* dar a conocer a los participantes los últimos acontecimientos y prácticas óptimas; *d)* proporcionar contactos con los programas de asistencia y desarrollo local para la creación de empleos. Esta formación se complementó con la elaboración de una guía de referencia sobre todos los programas y servicios de empleo existentes en la Ribera Occidental. Proporcionará a las personas que buscan empleo y al personal de las oficinas de empleo la información apropiada para ampliar sus conocimientos sobre los servicios existentes y reforzar la capacidad del Ministerio para referirlos y aconsejarlos.

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

12. La reforma del sistema de formación y de educación profesional técnica sigue siendo una prioridad. Actualmente la OIT está proporcionando apoyo técnico al Ministerio de Trabajo, a los interlocutores sociales y a otros ministerios pertinentes, así como a otros actores nacionales interesados, para diseñar un marco nacional para el desarrollo de las calificaciones y la empleabilidad, a través de un inventario completo de las informaciones, y también está proporcionando un análisis inicial de los sistemas y proveedores actuales. A

continuación se llevará a cabo un proceso de consulta participativo para garantizar una responsabilización nacional respecto de las recomendaciones y la adopción de las próximas medidas.

13. Además, la OIT garantizó fondos adicionales por un valor aproximado de 550.000 dólares de los Estados Unidos procedentes del Banco Islámico de Desarrollo a fin de equipar y proporcionar una formación inicial al personal del Centro de Formación Profesional Sheikhha Fátima Bent Mubarak para discapacitados en Hebrón.

### **Fortalecimiento de la iniciativa empresarial y la productividad en aras del crecimiento del sector privado**

14. El elemento esencial de este componente consiste en contribuir a promover el crecimiento del sector privado y de un sector público fuerte que sustente un entorno propicio para crear más y mejores oportunidades de empleo. Habida cuenta de las dificultades que frenan el crecimiento del sector privado y teniendo en cuenta el número creciente de palestinos que trabajan en la economía informal, la OIT está apoyando la promoción de la autoorganización en el plano local a través del desarrollo de cooperativas. Se llevó a cabo una evaluación integral del sector de las cooperativas palestinas a fin de formular recomendaciones de política para el personal con capacidad decisoria, expertos y distintos profesionales. Sus conclusiones preliminares, en las que se subrayan posibles intervenciones para modernizar y reformar las cooperativas multisectoriales, con inclusión de cuestiones relacionadas con las políticas y con cuestiones jurídicas, fueron presentadas durante un taller sobre el aumento de la capacidad nacional para ese sector celebrado en agosto de 2008. El proyecto de ley unificada sobre cooperativas se finalizará gracias al apoyo de la OIT.
15. Habida cuenta de las considerables restricciones económicas y de circulación con que tropiezan las empresas y los trabajadores palestinos y de las tasas relativamente altas de inscripción en las instituciones educativas y de formación, se presta una atención prioritaria a las medidas destinadas a estimular el empleo independiente. La OIT está colaborando con el PNUD para introducir su metodología Conozca su Negocio, y el paquete de material de formación correspondiente en las instituciones de formación profesional y técnica en todo el territorio palestino ocupado. El objetivo de esta formación es concienciar al público en relación con la creación de empresas y el empleo independiente como una opción de carrera profesional, desarrollar actitudes positivas respecto de la creación de empresas y del empleo independiente, proporcionar conocimientos y prácticas sobre los atributos requeridos y sobre los retos que conlleva iniciar y operar una empresa exitosa, y preparar a las personas en formación para trabajar de manera productiva en pequeñas y medianas empresas. Esta iniciativa se reforzará ulteriormente con un aumento de la capacidad institucional para proporcionar servicios de desarrollo de las empresas, lo cual incluye mecanismos para facilitar el acceso al crédito.

### **III. Tripartismo y diálogo social**

16. Para apoyar las iniciativas aplicadas y planificadas como parte del Programa de Empleo Palestino y alentar el tripartismo y el diálogo social en el plano nacional, la OIT está proporcionando actualmente asistencia técnica al Ministerio de Trabajo y a los interlocutores sociales a fin de establecer un comité tripartito nacional, utilizando para ello modelos y lecciones extraídas en otros países de la región y del mundo. El comité desempeñará un papel institucional para promover el diálogo y garantizar una gobernanza eficaz y transparente del mercado de trabajo. El compromiso del Ministro de Trabajo y Planificación de incluir a los interlocutores sociales en la consulta sobre el Plan Palestino

de Reconstrucción y Desarrollo es una iniciativa positiva. La ayuda para fortalecer la arquitectura de la gobernanza se complementa con iniciativas específicas de desarrollo de la capacidad destinadas a los interlocutores sociales que se aplicará mediante una ayuda directa a las organizaciones de trabajadores y de empleadores y mediante iniciativas bipartitas. La OIT también respaldará el establecimiento y el funcionamiento de una consultoría jurídica en la PGFTU que proporcionará asesoramiento y servicios jurídicos a los trabajadores palestinos empleados en Israel. Esta iniciativa debería formar parte de una coordinación reforzada entre la PGFTU e Histadrut.

#### **IV. Integración de las cuestiones de género**

17. A efectos de poner en aplicación el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre la igualdad de género y la emancipación de la mujer en los territorios palestinos ocupados aprobado por el Fondo PNUD-España para el logro de los ODM, en una reunión celebrada en octubre de 2008 se difundieron las conclusiones de las evaluaciones sobre la mujer en la economía informal y sobre las empresarias en las instituciones del sector privado. La OIT también impartió en marzo de 2008 una formación para personal de capacitación sobre su paquete de formación «GET Ahead for Women in Enterprises» que permitió reunir a representantes de asociaciones de empresarias, centros de formación y otros interlocutores locales para el desarrollo. Los participantes recibieron una formación sobre el desarrollo de la iniciativa empresarial para las mujeres de las zonas rurales, con inclusión de un análisis de la cadena de valor como una herramienta para aprender los rudimentos de la economía y la formación de grupos de empresarios.

#### **V. Seguimiento**

18. Actualmente se está llevando a cabo una serie de evaluaciones, cuyos resultados servirán para desarrollar varios proyectos destinados a respaldar un programa de cooperación más amplio. Esto debería incluir una serie de intervenciones en la Faja de Gaza, donde la OIT está desarrollando actualmente iniciativas piloto para mitigar algunas de las consecuencias socioeconómicas del sitio económico impuesto a Gaza, que ha provocado un aumento drástico de la pobreza y ha erosionado de manera significativa la capacidad de las autoridades locales para proporcionar servicios sociales básicos. A través del establecimiento de asociaciones con el sistema de las Naciones Unidas, la comunidad de donantes y los actores nacionales pertinentes, y sobre la base de los resultados y de las recomendaciones de la labor en curso en los territorios palestinos ocupados, se recabarán recursos financieros para garantizar la aplicación puntual y eficaz de proyectos y programas.
19. Se invita al Consejo de Administración a que tome nota de estos acontecimientos y de la respuesta propuesta por la OIT a través del programa mejorado de cooperación técnica, y a que proporcione asesoramiento sobre la adopción de medidas adicionales para su aplicación.

Ginebra, 15 de octubre de 2008.

*Este documento se presenta para debate y orientación.*