

Tipo de documento: Tesis de maestría



Escuela de Gobierno. Maestría en Políticas Públicas

Acceso al mercado laboral de refugiados palestinos en el Líbano

Aplicación del modelo secuencial de políticas públicas a la reforma de la ley laboral y de seguridad social libanesa del 17 de Agosto de 2010

Autoría: Sago, Natalia

Año: 2012

¿Cómo citar este trabajo?

Sago, N. (2012). "Acceso al mercado laboral de refugiados palestinos en el Líbano. Aplicación del modelo secuencial de políticas públicas a la reforma de la ley laboral y de seguridad social libanesa del 17 de Agosto de 2010". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella.

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13132>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivadas 4.0 Internacional
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



Master en Políticas Públicas

Tesis

Acceso al mercado laboral de refugiados palestinos en el Líbano:

Aplicación del modelo secuencial de políticas públicas a la
reforma de la ley laboral y de seguridad social libanesa del
17 de Agosto de 2010

Natalia Sago

Tutor: Dr. Khatchik DerGhougassian

Fecha: 21 de Mayo de 2012

Me gustaría agradecer a todas las personas que me acompañaron y ayudaron en el proceso que llevó realizar esta tesis.

En primer lugar, me gustaría agradecer a todas las personas e instituciones que colaboraron conmigo, tanto en Argentina como en el Líbano, para contactar a especialistas en el tema, asimismo, quiero agradecer a los mismos entrevistados por su amabilidad y confianza en este trabajo.

Por otro lado, me gustaría agradecer a mi tutor, por su seguimiento y comentarios que me permitieron generar este trabajo tal como se lo presenta aquí.

En tercer lugar, quiero agradecer el apoyo de mi familia, amigos y compañeros de maestría, que fueron de gran ayuda para poder realizar el trabajo.

Finalmente, me gustaría agradecer de manera especial a las personas que colaboraron con mi estadía en el Líbano, a Raji, y especialmente a Ayman. Asimismo quiero agradecer a Fabien Faivre por colaborar en este trabajo.

Resumen:

Dada la marginalidad en la que viven los refugiados palestinos en el Líbano en cuanto a derechos civiles, es importante conocer un caso emblemático y actual, en el que el parlamento libanés votó por brindar derechos laborales a los mismos, aunque éstos aún no fueron implementados. Este trabajo intenta analizar la situación laboral que viven los refugiados palestinos en base al análisis de la reforma de la ley laboral y de seguridad social en el Líbano del 17 de Agosto de 2010, aplicando el modelo secuencial de políticas públicas. Este modelo se basa en el estudio de sucesivas etapas que se siguen, de manera aproximada, a la hora de realizar una política pública. Las etapas son: Agenda, Discusión, Decisión, Implementación y Evaluación. El trabajo concluye exponiendo las diferentes actividades, hechos y opiniones que hicieron a cada una de las etapas. Dado que estos cambios en las leyes aún no fueron implementados, las últimas dos etapas se encuentran abiertas.

Palabras Clave:

Refugiados palestinos – derecho laboral – Líbano – Reciprocidad – Sistema Confesional

Abstract:

Given the marginality in which Palestinian refugees live in Lebanon in terms of civil rights, it is important to know an emblematic and actual case, in which the Lebanese parliament voted to give labor rights to them, although these have not yet been implemented. This paper attempts to analyze the employment situation of Palestinian refugees through the analysis of the amendments on the labor and social security law in Lebanon of August 17th, 2010, using the sequential model of public policy. This model is based on the study of successive stages that are followed, approximately, when making a public policy. The stages are: Agenda, Discussion, Decision, Implementation and Evaluation. The paper concludes by outlining the various activities, facts and opinions that made each of the stages. Because these changes in the laws have not yet been implemented, the last two stages are open.

Keywords:

Palestinian refugees – right to work – Lebanon – Reciprocity – Confessional system

Índice:

Parte I: Bases del trabajo	8
Capítulo 1: Introducción.....	8
Conceptos relevantes	8
Objetivo del trabajo.....	9
Problema de investigación.....	9
Estructura del trabajo	10
Recursos bibliográficos.....	10
Capítulo 2: Modelo secuencial de Políticas Públicas	12
La Agenda	14
La Discusión.....	15
La Decisión.....	16
Implementación	16
Evaluación	16
Capítulo 3: El Derecho Internacional y el caso de los refugiados palestinos	17
Refugiados palestinos en la legislación internacional	17
Convención sobre el Estatuto de los refugiados	17
Evolución del Derecho Laboral Internacional	18
Convenios sobre la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación	18
Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.....	19
Parte II: Palestinos en el Líbano.....	21
Capítulo 1: La llegada de los palestinos al Líbano.....	21
Introducción al origen de los refugiados palestinos: Datos fundamentales	21
El momento de la partición del Mandato Británico de Palestina	23
Refugiados palestinos y los primeros intentos de retorno.....	24
Palestinos en el Líbano.....	25
La OLP en el Líbano.....	27
La Guerra Civil Libanesa: 1975-1990.....	28
Los años 1990s	29
Los palestinos hoy – en números	30
Capítulo 2: Ley laboral y de seguridad social en el Líbano.....	31
Sistema confesional.....	31
Historia del derecho laboral libanés en relación con los refugiados palestinos.....	31
Problemas que surgen del principio de reciprocidad.....	33
Artículos previo a la reforma laboral del 17 de Agosto del 2010	33
Parte III: Caso aplicado.....	35
Capítulo 1: Aplicación del modelo secuencial de políticas públicas al caso de la reforma laboral libanesa del 17 de Agosto del 2010.....	35

Capítulo 2: Agenda	37
El proyecto en el parlamento	38
Las propuestas de los bloques.....	38
Capítulo 3: Discusión	40
Debate político.....	40
Actividades fuera del Parlamento	41
Capítulo 4: Decisión.....	43
Capítulo 5: Implementación	44
Contexto	44
Boceto de implementación	44
Consejo de Estado.....	44
Capítulo 6: Evaluación	46
Capítulo 7: Las actividades después del proceso	47
Capítulo 8: Resumen del modelo secuencial de políticas públicas aplicado al caso.....	48
Parte IV: Conclusión	49
Bibliografía.....	51

Abreviaturas:

CEP	Committe for the Employment of Palestinian Refugees in Lebanon
DGB	Democratic Gathering Bloc
FM	Future Movement
IPS	Institute for Palestine Studies
LF	Lebanese Forces
LPDC	Lebanese Palestinian Dialogue Committee
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLP	Organización para la Liberación de Palestina
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PSP	Progresist Socialist Party
SSNP	Syrian Social National Party
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees

Parte I: Bases del trabajo

Capítulo 1: Introducción:

Los refugiados palestinos comenzaron su éxodo de Palestina antes de 1948, pero con más fuerza durante ese año. La creación del estado de Israel y una sucesión de hechos de persecución y exilio forzado que dieron lugar al conocido Nakba (la catástrofe en árabe) palestino, hicieron que miles de palestinos dejasen sus tierras para buscar refugio en países vecinos como Siria, Jordania y el Líbano. Alrededor de 100.000 personas llegaron al Líbano, y hoy en día, ellos y junto sus descendientes forman la comunidad de refugiados palestinos en ese país (Khalidi, 2001).

A la par, el 8 de Diciembre de 1949 la ONU creó una agencia para hacerse cargo de la atención humanitaria a refugiados palestinos llamada UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East), la cual brinda sus servicios en el Líbano, Siria, Jordania, Cisjordania y Gaza. *UNRWA es la principal proveedora de servicios básicos – educación, salud, socorro y servicios sociales – a los 5 millones de refugiados palestinos en Medio Oriente.* (UNRWA, 2012).

Diferentes países tomaron distintas medidas para acoger a los nuevos refugiados; en el caso de Siria y Jordania, los palestinos obtuvieron derechos civiles, tales como el derecho de poseer propiedades, el derecho al trabajo y a la educación, todos establecidos como derechos humanos a nivel internacional. Asimismo, en Jordania muchos fueron naturalizados. El caso del Líbano fue distinto; mientras que en un comienzo no hubo legislación frente a la llegada de los refugiados, ya que se esperaba que la estadía no fuese prolongada, a partir de la década de 1960 se reguló su situación, y comenzó a establecerse legislación referente a los mismos, previendo que su llegada se convertiría en un establecimiento definitivo. Haber regulado su situación no significa que se haya establecido legislación pertinente mediante la cual los palestinos pudiesen tener un asentamiento digno en el Líbano, sino que regularlos significó incluirlos en la legislación nacional al mismo nivel que otros extranjeros, rigiendo el principio de reciprocidad; este principio, que se ampliará más adelante en la tesis, discrimina de manera negativa a los “sin Estado”, lo cual afectó gravemente el acceso al mercado laboral de los palestinos, así como muchos derechos civiles. Asimismo, la naturalización de los palestinos nunca fue una opción para el Líbano, ya que, dado el sistema confesional que rige en la política libanesa, el cual se basa en mantener un balance demográfico entre las diferentes sectas que forman al pueblo libanés, incorporar a alrededor del 10% de población sunita (la mayor parte de los palestinos son sunitas y ese porcentaje es un estimativo de la cantidad de palestinos registrados en el Líbano), hubiese llevado a una gran presión contra las otras sectas, y muy posiblemente desestabilizado todo el sistema político. Este tema se ampliará más adelante en el capítulo 2 de la Parte II.

La realidad legal de los palestinos en el Líbano ha pasado por diversas situaciones, en el año 2001 se derogó el derecho a la comercialización de propiedades. Asimismo no tienen derecho a trabajar en cualquier profesión ni de manera libre. Más adelante, en el año 2010, se ha enviado un pedido de reforma de ley al parlamento libanés, intentando modificar la legislación existente para brindar una mayor libertad a los palestinos que habitan el Líbano desde hace más de 60 años y vive en condición de visitante eterno, sin posibilidades de retorno a su tierra de origen y sin posibilidades de un asentamiento digno en el Líbano.

Conceptos relevantes:

Para una mejor comprensión del presente trabajo, es importante distinguir ciertos conceptos. Los mismos se presentan a continuación, en orden alfabético:

Campo de refugiados: Asentamiento humano organizado que agrupa durante un período indeterminado de tiempo a un conjunto de personas desplazadas forzosamente de sus Estados de origen o de residencia habitual, y que se establece en el territorio de otro Estado en el que esas personas obtienen refugio y donde reciben ayuda humanitaria internacional, fundamentalmente en forma de alimentos, cobijo y asistencia médica (Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo, 2011). El Líbano cuenta en la actualidad con 12 campos de refugiados palestinos, donde la proporción de refugiados residentes dentro de ellos es mayor que la de Gaza (55.8% contra 54.8%) (Khalidi, 2001).

Derecho al Retorno: la resolución 194 de la asamblea general de Naciones Unidas, aprobada el 11 de Diciembre de 1948, determina que los refugiados palestinos que quisiesen volver a sus hogares y vivir en paz con los vecinos, lo hiciesen lo antes posible. Asimismo, establece el pago de indemnizaciones a quienes no desearan regresar.

Refugiado: de acuerdo a la Convención de Refugiados de 1951, un refugiado es toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”.

Refugiado palestino: de acuerdo a UNRWA (2012), un refugiado palestino es toda aquella persona cuyo lugar normal de residencia era el Mandato Británico de Palestina entre Junio 1946 y Mayo 1948, junto con sus descendientes, quienes perdieran tanto sus hogares como sus medios de subsistencia como resultado del conflicto árabe-israelí de 1948.

UNRWA: (United Nations Relief and Works Agency for Palestine refugees in the Near East). Agencia establecida por la Organización de Naciones Unidas para dar asistencia humanitaria a los refugiados palestinos en 1950.

Objetivo del trabajo:

El objetivo principal de este trabajo es describir la reforma de la ley laboral libanesa del 17 de Agosto de 2010 sobre los derechos de los refugiados palestinos y analizar el proceso por el que la misma se llevó a cabo, mediante el uso del modelo secuencial de políticas públicas. Asimismo, se busca mostrar diferentes posturas de actores relevantes en la reforma, como refugiados afectados, ONGs y hacedores de la política.

Problema de investigación:

Las políticas públicas generalmente se evalúan de acuerdo al impacto que tiene su implementación. Sin embargo, poco estudio existe respecto del proceso mediante el cual se hace la política. Cabe resaltar que una buena implementación, responde a un buen proceso y definición de la problemática, así como de una propuesta consensuada. Estudiar la secuencia con la que se lleva adelante un proceso de política nos permite entender y resaltar las diferencias entre las etapas que se realizan, con el fin de analizar la política paso a paso. Es por este motivo que esta tesis se basa en el estudio del proceso de la reforma de la ley laboral y de seguridad social libanesa del 2010.

El caso de los refugiados palestinos en el Líbano, es un caso emblemático, ya que los mismos cuentan con pocos derechos civiles en este país, no sólo por su condición de “sin Estado”, sino también por los problemas políticos inherentes al Líbano. El interés en esta temática se basa tanto en las condiciones sociales que viven los palestinos en el Líbano como en la singularidad del sistema político libanés y su implicancia para las distintas confesiones religiosas que forman el pueblo libanés.

La pregunta que este trabajo intenta responder es, ¿Cómo se realizó, de acuerdo al modelo secuencial de políticas públicas, la reforma de la ley laboral libanesa del 17 de Agosto de 2010? Es importante poder responder a esta pregunta, de manera de conocer la postura de diferentes actores políticos sobre los derechos de los refugiados, visualizar el impacto que tuvo la implementación de la reforma sobre la realidad laboral de los refugiados y analizar el proceso de reforma laboral bajo el uso del modelo secuencial de políticas públicas.

Las hipótesis que este trabajo pretende demostrar son:

- 1- El proceso de reforma de la ley laboral libanesa del 17 de Agosto del 2010 cumple con todos los pasos establecidos en el modelo secuencial de políticas públicas.
- 2- Los cambios de gobierno tienen incidencia en el tiempo que toma realizar cada una de las etapas del modelo secuencial en el caso analizado.
- 3- De acuerdo a las entrevistas realizadas, existe entusiasmo de un cambio positivo en la inserción de palestinos al mercado laboral, luego de la implementación de la reforma de la ley.

Estructura del trabajo:

El trabajo consta de cuatro partes.

Una primera parte está formada por las bases del trabajo, la introducción al mismo se establece en el primer capítulo. El marco teórico, correspondiente al modelo secuencial de políticas públicas se esgrime en el capítulo 2, y, una introducción a la legislación internacional referente a los refugiados palestinos y al derecho laboral, se presenta en el capítulo 3, dando fin a la Parte I. La Parte II comprende una introducción a la vida de los refugiados palestinos en el Líbano en el Capítulo 1, y detalla la evolución de la ley laboral y de seguridad social libanesa relacionada con los refugiados palestinos, en el Capítulo 2, de manera de dedicar esta parte a la realidad de los palestinos en el Líbano. La parte III se encarga de la aplicación del modelo secuencial, comenzando con un capítulo introductorio y luego, dividiendo en sucesivos capítulos cada una de las etapas del mismo. La Parte IV cuenta con las observaciones finales, conclusiones y visiones sobre la inserción laboral de refugiados palestinos en el Líbano en el futuro.

Recursos bibliográficos:

Este trabajo cuenta con recursos bibliográficos de diversa índole. La Parte I cuenta con bibliografía primordial en cuanto al modelo secuencial de políticas públicas, por ejemplo, Estévez y Esper (2009), y Kingdon (1995) y Ripley (1995). Asimismo, se utiliza información de organismos internacionales para los conceptos relevantes y para explicar la evolución del derecho laboral internacional y el caso libanés, por ejemplo ONU, UNRWA y OIT. En cuanto a la parte II, se utiliza diversa bibliografía en la presentación de la historia de los refugiados palestinos, donde se destaca la utilización de numerosos papers que explican distintos elementos en la vida de los palestinos en el Líbano, como Haddad (2000), Hanafi (2010) y Sayigh (1995). Para el capítulo 2, donde se desarrolla la evolución de la legislación laboral libanesa, se utilizan análisis de diferentes organismos y de autores como El-Natour y Yassine (2007), Khalili (2010) y Traboulsi (2007). En la parte III, donde se realiza la aplicación del modelo secuencial de políticas públicas, se hace uso extensivo de encuestas realizadas a actores clave en Beirut entre el 14 y el 19 de Febrero de 2011 y entre el 20 de Diciembre del mismo año y 15 de Febrero del 2012. Parte de los encuestados prefieren no revelar sus nombres, por lo que sólo se plantea de manera aproximada su posición laboral o afiliación política. A continuación se detallan las entrevistas en orden cronológico:

1. Entrevista a ex ministro del interior. 15/02/2011.
2. Entrevista a miembro de la OLP (masculino). 18/02/2011.
3. Entrevista a representante del ministerio de trabajo. 19/02/2011.
4. Entrevista a Souheil El-Natour. Director del Human Development Center. Refugiado palestino. 02/01/2012.
5. Entrevista a Nawal El Ali. Coordinadora de la campaña “Right to Work” en Najdeh Association. 07/01/2012.
6. Entrevista a oficial de LPDC. 23/01/2012.
7. Entrevista a integrante de CEP. 30/01/2012.
8. Entrevista a miembro de la OLP (femenina). 30/01/2012.
9. Entrevista a Marwan Fares. Miembro del parlamento por SSNP. 06/02/2012.
10. Entrevista a Fady Zarifeh. Miembro de LF. 07/02/2012.

Las entrevistas se condujeron en idioma inglés, a excepción de dos entrevistas. La entrevista número 8, a una miembro de la OLP, fue realizada en árabe con la traducción que amablemente realizó la entrevistada 7. Asimismo, la entrevista a Marwan Fares fue realizada en idioma francés y traducida por Fabien Faivre al inglés.

Capítulo 2: Modelo secuencial de Políticas Públicas

El modelo secuencial de políticas públicas surgió en la ciencia política estadounidense de los años 1960 - 1970 (Estévez y Esper, 2009).

Estévez y Esper (2009) plantean que existen diferentes fuentes del modelo secuencial, las cuales son muy interesantes de plasmar para comprender los pilares de este modelo:

1. el pensamiento sobre la racionalidad limitada de Helbert Simon y Charles Lindblom, así como el debate del modelo racional-individual de toma de decisiones: plantea que la decisión pública no puede ser comparada con la decisión racional individual, ya que en la decisión pública no se puede tener en cuenta todas las alternativas posibles ordenadas por importancia, dado que el tiempo es escaso, cada sector presiona por su propio interés y no hay información completa, en consecuencia se plantea que la racionalidad es limitada.
2. los modelos de análisis de políticas públicas de Harold Lasswell: implementa etapas en el proceso de políticas públicas ya que es útil para esquematizar el proceso, guiar al investigador en su búsqueda y discriminar entre las variaciones posibles de la política. Lasswell plantea las siguientes etapas, con el fin de poder analizarlas de manera separada:
 - *Inteligencia: información, predicción, planificación.*
 - *Recomendación: promoción de las alternativas políticas.*
 - *Prescripción: promulgación de reglas generales.*
 - *Invocación: Caracterización provisional de conductas de acuerdo con prescripciones, y demandas de aplicación.*
 - *Evaluación: Evaluación del éxito o fracaso de una política.*
 - *Terminación: una vez finalizada la política en cuestión, se formulan prescripciones o medidas a ser tenidas en cuenta en futuros marcos teórico (Estévez y Esper, 2009).*
3. el debate entre el pluralismo y el elitismo, la teoría de los grupos y los subgobiernos: la teoría de los grupos se basa en que existen intereses grupales que presionan sobre la decisión política, los mismos compiten entre sí y están politizados. De aquí surge la idea de pluralismo y elitismo. *Los pluralistas sostenían que si bien los grupos organizados eran una realidad innegable de sistema político, el poder, estaba descentralizado porque los grupos están en competencia entre sí para influenciar las políticas públicas. Son justamente los pluralistas quienes desarrollan el concepto de "poliarquía" tan utilizado en la ciencia política. La "poliarquía" significa una multiplicidad de oligarquías compitiendo entre sí por influenciar la decisión pública. (Estévez y Esper, 2009).* Los elitistas, por el contrario, pensaban que el gobierno democrático no es tan abierto y que son estos grupos organizados los que presionan por sus propios intereses e influyen fuertemente en la decisión pública.
4. la teoría sistémica de David Easton y su concepción de funcionamiento del sistema político: plantea que el sistema político recibe demandas, que luego pasarán a convertirse en leyes y políticas públicas. Esto genera un impacto en el ambiente político, cambiando el contexto y generando una retroalimentación que hace que el ciclo vuelva a comenzar.

El esquema del modelo secuencial de políticas públicas ha pasado por diversas caracterizaciones, hasta llegar al modelo simplificado que se conoce hoy en día:

Terminología de la política	Etapa 1: la Agenda	Etapa 2: la formulación de la política pública	Etapa 3: Adopción de la política	Etapa 4: Implementación de la política	Etapa 5: Evaluación de la política.
Definición	Aquellos problemas (entre muchos) que reciben la atención de los funcionarios públicos.	Desarrollo de propuestas de cursos de acción aceptables y pertinentes para tratar con el problema.	Elección y legitimación de un curso de acción para tratar con el problema.	Aplicación del curso de acción legitimado por la maquinaria estatal.	Esfuerzos gubernamentales para determinar cuando la política pública ha sido efectiva o no.
Sentido Común	Llevando al gobierno a considerar actuar sobre un problema.	Aquello que es propuesto par ser hecho respecto del problema.	Llevando al gobierno a aceptar una solución particular al problema.	Aplicando la política pública del gobierno al problema.	¿funcionó la política pública?

Tabla 1: Etapas. Fuente: Estévez y Esper (2009).

McCool (1995) plantea las ventajas de utilizar este modelo de acuerdo a James Anderson (1990):

1. *es una descripción bastante exacta de cómo funciona el proceso;*
2. *Es fácilmente modificable, se puede agregar, quitar, borrar o alternar etapas;*
3. *Enfatiza la relación entre los actores a medida que avanzan por las etapas;*
4. *Se puede utilizar en diferentes culturas (McCool, 2009).*

Ripley (1995) considera que las discusiones con el formato de secuencia en la elaboración de políticas públicas, difícilmente generen hipótesis de relaciones causales directamente, aunque las mismas pueden surgir. Lo importante es que esta secuencia permite a los observadores tener una guía cronológica o lógica para su entendimiento y posterior análisis. Lo más importante del uso de este modelo es que permita explicar las diferencias entre las etapas (McCool, 1995).

La existencia de las diferentes etapas no significa que las mismas se cumplan en la práctica, puede haber superposición de etapas o inclusive omisión. Aunque se sigue un orden lógico similar al de este proceso, ya que nunca una política comenzará por la implementación

sin antes pasar por la agenda, por ejemplo. Puede observarse en el siguiente gráfico, la secuencia que, en teoría, sigue el armado de una política pública.

Gráficamente, se puede entender al modelo secuencial de la siguiente manera:

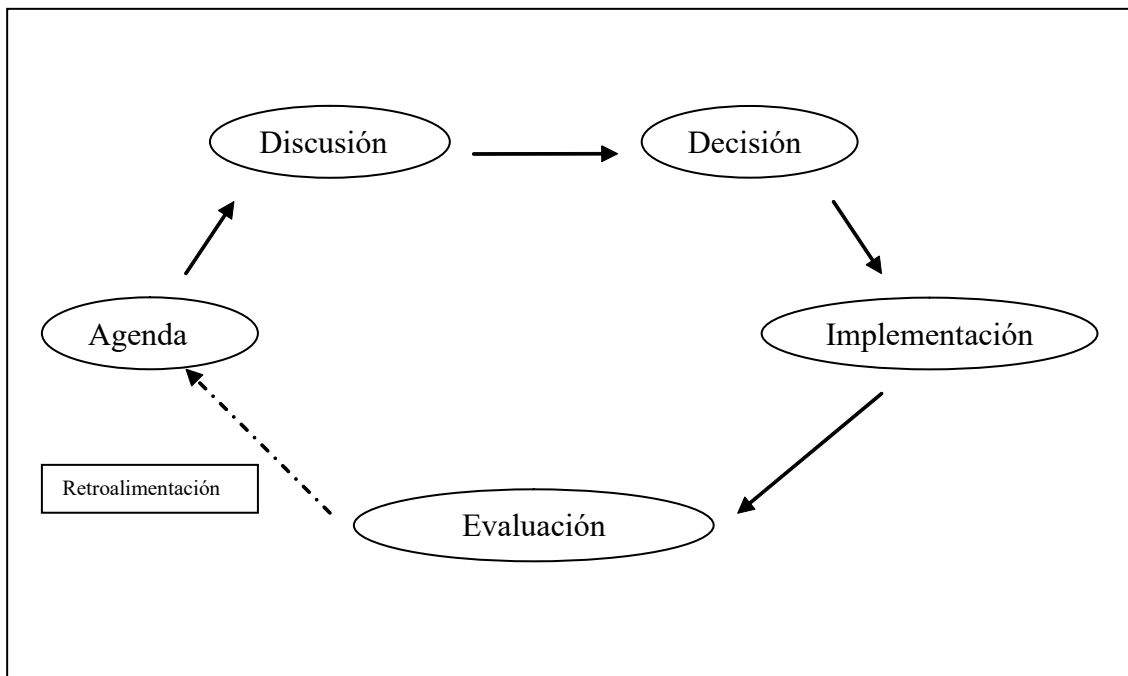


Gráfico 1: Elaboración propia en base a Estévez y Esper (2009).

Puede observarse en el Gráfico 1 que la secuencia lógica por la que transita una política es:

1. Agenda,
2. Discusión,
3. Decisión,
4. Implementación,
5. Evaluación.

Luego de la evaluación, se está en presencia de un nuevo contexto en términos de política, ya que una vez que la política se evalúa, los resultados de esa evaluación pueden generar que haya que modificar aspectos de la política realizada, por lo que el tema vuelve a entrar en agenda, o sea, esa condición se transforma en problema; o, sino, se avanza hacia una realidad “mejor” (dado que la política fue exitosa) y se comienza a trabajar sobre otro tema, y de esa forma, un nuevo ciclo comienza.

Cabe aclarar que el comienzo de un proceso de política no implica que la misma concluya exitosamente, el proceso se puede frenar en cualquier instancia de la secuencia (Ripley, 1995).

A continuación, se plantea la descripción de cada una de las etapas:

La Agenda:

De acuerdo a Kingdon (1995), existen diferentes explicaciones a la hora de analizar la agenda política: los problemas, la política y los actores visibles.

Cualquier problema puede entrar en la agenda política, de acuerdo a las condiciones dadas. Siempre que se crea que se debe hacer algo para resolver una condición específica, esa condición se reconoce como un problema y puede entrar en la agenda pública. Aunque, no sólo el reconocimiento del problema es fundamental, sino que el hecho de que la temática esté relacionada con un problema importante, le da más chance de entrar en la agenda. Un problema puede surgir por un hecho imprevisto, como un accidente, un ataque terrorista, una plaga, etc.

Por su parte, la escena política juega un rol fundamental a la hora de establecer la agenda pública. La cercanía a elecciones políticas, el cambio de un grupo político en el poder con una ideología distinta, las presiones ejercidas por diferentes grupos de interés generan presiones sobre el gobierno y sobre la agenda. Por ejemplo, Kingdon plantea que la conjunción de la opinión pública junto con elecciones es mucho más potente a la hora de establecer la agenda que intereses organizados, ya que estos últimos funcionan mejor presionando (a favor o en contra) sobre asuntos que ya están en la agenda más que posicionando temas en la misma.

Kingdon (1995) diferencia a los participantes visibles de los invisibles en el armado de la agenda. Los visibles, son los actores que reciben mucha atención así como presión, por ejemplo, presidentes, miembros destacados del Congreso y los medios, entre otros. Los invisibles son los especialistas académicos, burócratas y congresistas. Kingdon (1995) concluye que *“el cluster visible afecta la agenda y el cluster invisible afecta las alternativas”*. Por lo tanto, son los actores visibles quienes tienen más peso a la hora de posicionar un problema en la agenda. Y justamente, los individuos electos tienen más poder en posicionar temas que personas fuera del gobierno.

Más allá del factor de ingreso a la agenda, Kingdon (1995) recalca que por lo general los problemas que traen aparejados una propuesta política para solucionarlo y aceptación política para tratarlo en ese momento, tienen muchísimas más posibilidades de entrar en la agenda que un problema sin receptividad política o sin una solución ya planeada (más allá que finalmente se opte por tomar esa solución o no). De manera similar, cuando existe una propuesta de política que soluciona, no sólo un problema deseado por el grupo de interés que lo plantea, sino también, una condición valorada públicamente en el momento, se plantea esa condición como problema para ingresarlo en la agenda pública y llevar a cabo la propuesta deseada como solución al mismo. Dicho de otra manera, se genera el problema.

La duración de los problemas en la agenda es limitada, una vez que se plantea un problema se debe buscar una solución rápidamente ya que el espacio que tienen los problemas en la agenda es demandado por muchos, por lo que distintos grupos presionarán porque su problema de interés tenga espacio en la agenda pública. El número de problemas que entra en la agenda gubernamental es limitado aunque no fijo (Ripley, 1995).

La Discusión:

Una vez que los problemas son parte de la agenda pública, se plantean diferentes opciones para resolverlos.

En este paso, no sólo son importantes las propuestas que puedan hacer los diferentes actores, sino que la opinión pública juega un papel destacado, ya que puede presionar hacia alguna de las diferentes opciones presentadas. Cabe recalcar que la opinión pública también puede presionar para que un problema entre en la agenda, pero en la etapa de la discusión, la misma puede presionar directamente sobre diferentes actores y formar una opinión más crítica con respecto a ellos.

Esta etapa se basa en la formulación de diferentes propuestas y la elección de una, a través del análisis y diseminación de información para probar el impacto público (Ripley, 1995).

El tiempo de discusión puede ser limitado, es claro el caso de los parlamentos, quienes tienen un tiempo específico para tratar una propuesta de ley.

La Decisión:

Cuando se han evaluado las diferentes opciones y caminos a seguir, se decide la mejor alternativa para resolver el problema. En términos generales, se espera que la opción elegida sea la más eficiente, que genere el mayor bienestar posible a la comunidad afectada al menor costo político.

El momento de la decisión es importante ya que es la base sobre la que se va a implementar la solución al problema, aunque en opinión de la autora es un momento con más relevancia política que práctica, ya que la práctica se da en la discusión de las opciones y en la implementación de la solución, y la decisión sirve de muestra política del gobierno, se puede utilizar como propaganda de su mandato, más allá de la implementación y sus resultados.

Implementación:

La implementación suele ser una rama importante de la política pública, ya que en base a lo que suceda en esta etapa, la política será percibida de diferentes maneras, asimismo es una base importante para la efectividad de la política.

Ripley (1995) plantea que generalmente se realizan ciertas actividades en la implementación que incluyen planeamiento, organización y recompensas. Todas estas actividades son básicamente políticas.

Evaluación:

A la hora de evaluar, es importante hacerlo sobre la implementación y los impactos (Ripley, 1995). Ripley separa los impactos de corto plazo con los de largo plazo, y plantea que la evaluación no es sólo realizada por expertos que utilizan métodos científicos, sino que se realiza todo el tiempo y por diferentes actores, como oficiales, grupos interesados, legisladores o investigadores, y se realiza bajo preceptos políticos.

Una vez que se evalúa, el problema puede volver a entrar en agenda, si se lo considera como tal, o puede darse por terminado, si se considera solucionado (Ripley, 1995). En algunos casos, no es necesario que el problema vuelva a entrar en la agenda, sino que se necesitan hacer algunos ajustes en la implementación, por ejemplo.

Capítulo 3: El Derecho Internacional y el caso de los refugiados palestinos

En primer lugar, es importante entender el lugar que ocupan los refugiados palestinos en la legislación internacional.

Refugiados palestinos en la legislación internacional:

Para este trabajo, es fundamental conocer la normativa internacional que rige sobre los refugiados palestinos, ya que de acuerdo a su condición legal, les es aplicable distinta legislación. Sin embargo, se verá que la posición de ellos en la legislación internacional no es del todo clara.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados:

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada el 28 de Julio de 1951 establece legislación sobre refugiados. Esta convención es la legislación más importante sobre el tema y base para la enmienda de 1967. La misma establece que un refugiado es toda persona que *“debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”* (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Art. 1 A. 1951)

A simple vista, esta definición incluye a los refugiados palestinos, ya que existen los fundados temores por los que tuvieron que dejar su tierra, y no pueden volver a ella. Sin embargo, el apartado D, del artículo 1, plantea:

“D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.”

Este apartado explica la exclusión de los refugiados palestinos de la legislación internacional de acuerdo a esta Convención. UNRWA ha brindado servicios a los refugiados palestinos desde 1950, es por esto que, como bien dice el apartado D, del artículo 1 de la Convención, la misma no es aplicable a las personas que reciban protección o asistencia de un organismo de Naciones Unidas, distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

En un principio UNRWA nació como una Agencia de emergencia, para cubrir una necesidad que se creía pasajera. Al encontrarse los refugiados sin apoyo ni legislación internacional que los proteja, UNRWA se convirtió en una Agencia con mayores responsabilidades sobre los refugiados brindando asistencia en diversos rubros (Aano Reme, 2007). Asimismo, UNRWA es el único organismo internacional que planteó una definición de refugiado palestino. Los define como *individuos cuyo lugar original de residencia era Palestina por un período no menor a dos años antes del conflicto de 1948 y perdiesen sus hogares y sustentos de vida como resultado de dicho conflicto. Los hijos de los refugiados registrados y sus descendientes del lado paterno son registrados como tal.* (CEP, 2009). Esta definición es la única que se encuentra disponible entre organismos internacionales y legislación internacional.

Evolución del Derecho Laboral Internacional:

Con el fin de entender la legislación laboral vigente en el Líbano, esta sección plantea los puntos más relevantes del derecho laboral internacional.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, se firma el Tratado de Versalles. El mismo establece la creación de un organismo regulador del trabajo: la OIT, bajo la visión de que “*existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales*” (Organización Internacional del Trabajo, 2009). Cabe destacar que la OIT tiene una estructura tripartita, donde gobiernos, empleadores y trabajadores deben estar de acuerdo con las normas que se establecen. De esta manera, se garantiza el consenso por parte de todos los agentes involucrados en las normativas (Organización Internacional del Trabajo, 2005) y en el mercado laboral.

La creación de la OIT dio comienzo a la legislación internacional laboral, mediante la cual se generan normativas promoviendo la igualdad, el acceso a la seguridad social y estableciendo reglas claras para el empleo. Dado que las condiciones laborales son variables, y existen muchos fenómenos que modifican el mercado laboral, como la migración o las crisis económicas, por ejemplo, la OIT debe actualizar sus normas permanentemente, para que las mismas sean significativas para las sociedades de los Estados miembro.

La Declaración de Filadelfia de 1944, establecía que el trabajo no es un bien como cualquier otro, que se puede comercializar a fin de obtener los mayores beneficios posibles, sino que el trabajo es parte de la vida de todos, y hace a la dignidad humana, al bienestar y al desarrollo personal (Organización Internacional del Trabajo, 2009). Esta declaración, asimismo, establece que “*los estados miembro... tomen políticas económicas y sociales para alcanzar el pleno empleo*” con inclusión social, generando sistemas de salud pública, y expandiendo la seguridad social (CEP, 2009). De esta manera, la OIT muestra su interés por aportar al crecimiento equitativo y, no sólo, a las regulaciones para mejorar las condiciones laborales. Asimismo, plantea que los principios fundamentales de la organización son (Organización Internacional del Trabajo, 1919):

a) *el trabajo no es una mercancía;*

b) *la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante;*

c) *la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos;*

d) *la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.*

Convenios sobre la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación:

Dentro de la OIT, existen 8 convenios sobre los derechos humanos fundamentales, referentes a la libertad sindical y negociación colectiva (convenios 87 y 98), eliminación del trabajo forzoso u obligatorio (convenios 29 y 105), eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (convenios 100 y 111) y, abolición del trabajo infantil (convenios 138 y 182). De éstos, el Líbano ratificó 7 convenios. El único que no ratificó fue el convenio 87 (Organización Internacional del Trabajo, 2012).

En este trabajo es interesante ahondar en los convenios relativos a discriminación en materia de empleo y ocupación. Ambos convenios fueron ratificados por el Líbano el 25 de Junio de 1977 mediante el Decreto No 70 (CEP, 2009).

El convenio 100, sobre igualdad de remuneración, se adoptó el 29 de Junio de 1951, y tiene como protagonista la declaración de igualdad de salarios/remuneraciones para hombres y mujeres por un trabajo de igual valor (Organización Internacional del Trabajo, 1951).

Por su parte, el convenio 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación), se adoptó el 25 de Junio de 1958. Basados en la Convención de Filadelfia, que plantea, entre otras cosas, que todos los seres humanos tienen derecho a perseguir su bienestar más allá de la religión, raza, sexo, etc. y en que la discriminación es una violación de derechos, de acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, este convenio enuncia qué se entiende por discriminación, empleo y ocupación (Organización Internacional del Trabajo, 1958). Al ser estos de importante relevancia para el trabajo, se detalla el Artículo 1 del Convenio 111 a continuación:

“Artículo 1

*1. A los efectos de este Convenio, el término **discriminación** comprende:*

a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

*3. A los efectos de este Convenio, los términos **empleo** y **ocupación** incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.*

Al ratificar este convenio, el Líbano queda obligado a tomar políticas tendientes a disminuir la discriminación, modificar su legislación a los mismos fines y sus políticas vigentes.

De esta manera, si se da preferencia a un trabajador sirio, por ejemplo, en comparación con los otros extranjeros, se está violando el Convenio. Es por esto que la ley debe ser clara, y no favorecer a ninguna comunidad por sobre la otra. Este punto es de vital importancia en la legislación laboral libanesa, previo a la reforma del 17 de Agosto del 2010, en la cual, bajo el ala del principio de reciprocidad, se legislaba con igualdad a todos los extranjeros, excepto a los palestinos (esto se ampliará en el capítulo 2 de la Parte II), denotando así una clara discriminación a los mismos.

Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo

Otra declaración que rige sobre el Líbano, confrontando y presionando sobre su realidad legal en cuanto a los derechos laborales de los refugiados palestinos, es la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo.

El 18 de Junio de 1998, la OIT realiza la Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. La misma establece que todos los Estados Miembro, deben acatarse a los Convenios sobre los Derechos Humanos Fundamentales (convenios: 87, 98, 29, 105, 100, 111, 138 y 182) aunque no los hayan ratificado (CEP, 2009).

De esta manera se intenta generar mayor adhesión y compromiso de los Estados miembro que aún no han ratificado alguno o varios de los convenios en cuestión, y asimismo, promover su cumplimiento tanto por parte de los que no habían ratificado como de los que sí.

Parte II: Palestinos en el Líbano

Capítulo 1: La llegada de los palestinos al Líbano

Introducción al origen de los refugiados palestinos: Datos fundamentales

Medio Oriente es una región con miles de años de una rica historia. Remontarse a la misma sería un camino interesante, aunque muy amplio a los efectos de este trabajo. Es por eso que este capítulo comenzará con una introducción a la historia del conflicto palestino-israelí basándose en los cambios demográficos vividos en el Mandato de Palestina desde la década de 1920, para entender cuáles fueron los pasos que generaron la diáspora Palestina, en especial, su camino a países vecinos, como Siria, Jordania y el Líbano.

En 1922, se establece formalmente el Mandato británico de Palestina, teniendo Gran Bretaña el poder de brindar identificación local a los inmigrantes e incentivando la inmigración judía al oeste del Río Jordán. Asimismo, se estableció que el hebreo, árabe e inglés fuesen los idiomas oficiales (Drysdale, A. y Blake, G. 1985).

Entre 1920 y 1929, alrededor de 10.000 judíos llegan a tierra palestina. En un censo de 1922, había 84.000 judíos en Palestina, representando un 11% de la población total, este porcentaje creció levemente de acuerdo al censo de 1931, en el cual los judíos representaban el 16% de la población total, alrededor de 174.000. Fue recién con el holocausto de la Segunda Guerra Mundial que se genera la gran transformación demográfica del Mandato Británico de Palestina (Drysdale, A. y Blake, G. 1985).

En Junio de 1929, Gran Bretaña emite una declaración sobre la política británica en Palestina (The Churchill White Paper) y esgrime que el mandato busca un mayor desarrollo de la comunidad judía en ese territorio, pero no contempla la desaparición o subordinación de la población, la lengua o cultura árabe palestina. La intención británica no era convertir a todo Palestina en un hogar nacional judío, aunque el mismo debía estar situado en parte de él (Russell y Samoilovich, 1979).

El mismo año se forma la Agencia Judía, colaboradora del Mandato en relación al establecimiento de un Estado Nacional Judío. Éste plantea fomentar la compra de tierras en Palestina y consecuentemente la inmigración hacia las mismas, generar actividades de agricultura, promover la lengua y cultura hebrea, entre otras.

Cada vez son más fuertes los cruces entre judíos y árabes musulmanes residentes en el Mandato, por las diferencias que surgían entre ambas comunidades. Por ejemplo, en Agosto de 1929 se registran 133 judíos muertos y 166 árabes, como consecuencia de enfrentamientos. (Russell y Samoilovich, 1979).

Con la llegada de Hitler al poder, en 1933, la inmigración judía a Palestina aumenta exponencialmente: 30.327 personas en 1933, 42.359 al año siguiente y 61.854 en 1935, formando así el 28% de la población total en Palestina ese año (Drysdale, A. y Blake, G. 1985). En los años siguientes la inmigración decreció.

En septiembre de 1935 se dictan las leyes de Nüremberg, privando a los ciudadanos alemanes judíos de sus derechos políticos y civiles. Asimismo, en noviembre de ese año los partidos políticos árabes reclaman al mandato británico el cese de inmigración judía. Esta situación tensa aun más la convivencia en la zona, por lo que, en abril del año siguiente se forma el Comité Superior Árabe, el cual llama a huelga general; la misma dura 6 meses (Russell y Samoilovich, 1979). En ese lapso, entre 5.000 y 6.000 personas son asesinadas, 110 ejecutadas y 6.000 encarceladas (Drysdale, A. y Blake, G. 1985). Por su parte, Gran Bretaña se desprende

del mandato sobre Egipto reconociendo su independencia en 1936, con la condición de lealtad a Gran Bretaña y ayuda en caso de guerra.

En las puertas de la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña da publicidad a lo que se conoció como el 'Libro Blanco' donde anuncia que la promesa de garantizar un Estado Judío ha sido cumplida y que la inmigración ilimitada y la transferencia de tierras de árabes a judíos perjudicaría los derechos e intereses de los árabes palestinos, a quienes deben proteger de acuerdo a los términos del mandato. El Libro Blanco marca el fin del entendimiento anglosionista (Russell y Samoilovich, 1979). Por lo que, desde ese momento, los sionistas intentarían generar relaciones con Estados Unidos.

Tras esa publicación, Ben Gurión declara: *“Yo estaba convencido de la necesidad de establecer un Estado judío. Ya era manifiesto que los ingleses no conservarían su mandato...yo no dudaba de que el centro de gravedad de nuestras fuerzas debía pasar del Reino Unido a América, que estaba en camino de asegurarse el primer lugar en el mundo, donde se encontraban los judíos en mayor número, y eran también los más influyentes”* (Russell y Samoilovich, 1979).

Dada la crueldad de la política hitleriana hacia los judíos, la opinión pública favorece la causa judía en Palestina y el establecimiento de un Estado en esa tierra. El holocausto colaboró con que la causa por un Estado Judío pasase a ser un tema central en la política internacional (Gelber, Y. 2007) y la opinión pública lo apoyaba fuertemente.

En mayo de 1942 surge la primera demanda formal de un Estado judío durante la celebración de la conferencia extraordinaria sionista, donde Ben Gurión logra apoyo para su programa en Palestina. El programa incluye la inmigración judía ilimitada bajo control de la Agencia Judía, la creación de un ejército judío y la conversión de Palestina en un “Commonwealth” Judío (Russell y Samoilovich, 1979). Como respuesta, Amín Hussein, mufti de Jerusalén, declara que el sionismo es un peligro mortal para todo el mundo árabe.

Estos hechos generan que los países árabes se alíen contra el nuevo enemigo. El 7 de octubre de 1944 finaliza en Alejandría la primera conferencia de jefes de gobierno de países árabes independientes: Egipto, Irak, Siria, Líbano, Transjordania, Arabia Saudita y Yemen; y un representante de los árabes palestinos. Se firma un protocolo entre Egipto, Transjordania, Siria y Líbano en el que se afirma el derecho de independencia de los árabes palestinos y el compromiso de ayudarlos en esa lucha.

Mientras tanto, continuaban los atentados terroristas judíos en Palestina a cargo de las primeras fuerzas terroristas de la zona, Irgun y Stern, quienes luchaban a favor del proyecto sionista.

En 1945 se crea la Liga Árabe con la firma de los 7 estados independientes. La Liga le brinda apoyo internacional a la cuestión palestina, que deja de ser un problema local, para transformarse en una cuestión árabe y motivo de unión árabe, hasta el día de hoy.

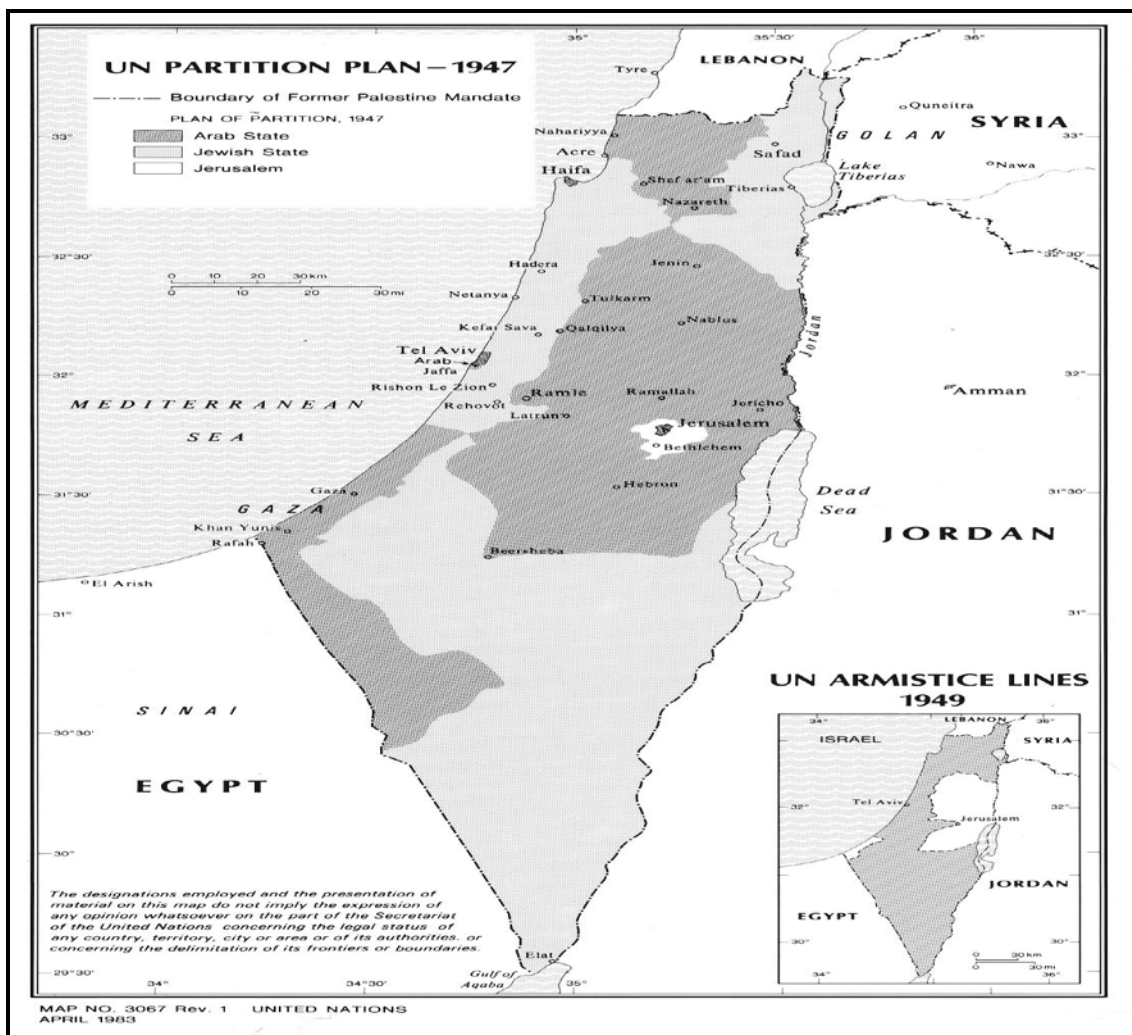
Ante los reclamos de Estados Unidos y la comunidad judía en Palestina, Gran Bretaña decide ampliar la cuota de inmigrantes judíos al territorio, el 30 de enero de 1946, en 1.500 personas por mes aparte de los establecidos en el Libro Blanco. La situación en Palestina es cada vez más tensa, con huelgas de palestinos y actos terroristas de judíos (Russell y Samoilovich, 1979) a la orden del día.

El momento de la partición del Mandato Británico de Palestina:

En febrero de 1947 Gran Bretaña anuncia que entregará su mandato a Naciones Unidas. En Mayo, la Asamblea General propone una Comisión Especial de las Naciones Unidas para Palestina (UNSCOP). Más adelante, en agosto del mismo año, la UNSCOP plantea finalizar el mandato británico, y adoptar alguna de las siguientes opciones: Plan 1, incluye: a) partición de Palestina y creación de dos Estados, uno árabe y uno judío, y la ciudad de Jerusalén bajo régimen internacional administrado por Naciones Unidas, b) admisión de 150.000 judíos inmigrantes, y c) abolición de restricciones de venta de tierras a judíos en territorios asignados a ellos. Este fue el plan finalmente adoptado. Plan 2: plantea terminación del mandato y creación de un Estado federal binacional árabe-judío con autonomía para cada sector y Jerusalén como capital.

Los líderes sionistas aprobaron el primer plan, en septiembre del mismo año. Por su parte, el comité superior árabe denunció el plan y amenazó con tomar decisiones militares (Russell y Samoilovich, 1979).

Hacia finales de 1947, la Asamblea General de Naciones Unidas define la partición de Palestina con 33 votos positivos, 13 negativos y 10 abstenciones. La partición sería del 56% del territorio para los judíos y el 44% para los árabes. Los judíos aceptan la decisión. Los palestinos, países árabes vecinos y la Liga Árabe lo rechazan (Shlaim, A. 2007).



Mapa 1 Plan de partición 1947. Fuente UNISPAL

Se decide formar una Comisión especial de Naciones Unidas sobre la Cuestión Palestina para asegurar el orden en el período de transición. En esos meses se genera una gran cantidad de disturbios y tensión en la zona. Grupos sionistas intentan tomar territorio ocupando áreas establecidas para los árabes y los árabes, por su parte, comenzaron a atacar los asentamientos judíos (Drysdale, A. y Blake, G. 1985).

En diciembre del mismo año, la Liga Árabe promete ayuda a los palestinos para resistir cualquier intento de dividir la zona (Russell y Samoilovich, 1979). Gran Bretaña pide autorización a la ONU para finalizar su mandato el 15 de Mayo de 1948 y que los estados judío y árabe adquieran existencia formal dos semanas más tarde.

El 6 de Febrero de 1948, los palestinos ratifican ante la ONU su rechazo a la partición de Palestina. Esto colabora a que continúe la incesante tensión que se vive en la zona; por ejemplo, en abril de ese año se produce la masacre de Deir Yasin en los suburbios de Jerusalén, llevada a cabo por terroristas del Irgun y la Stern, donde mueren 254 palestinos árabes.

El 13 de mayo del mismo año, un día antes de finalizar el mandato británico en Palestina, la Liga Árabe proclama un estado de guerra entre los países miembro de la Liga y los judíos de Palestina (al día siguiente sería Israel).

Los árabes habían anunciado que el mismo día en que los británicos abandonasen el territorio, ellos invadirían Palestina. Los judíos, por su parte, habían asegurado que cuando se hiciese efectivo el retiro de las tropas británicas, proclamarían el Estado nacional. Ninguno de ellos respetando las dos semanas establecidas entre la partida de los británicos y la declaración de los nuevos Estados.

El 14 de mayo se proclama el Estado de Israel, y un día después es reconocido por Estados Unidos e invadido por fuerzas de la Liga Árabe. Así comienza la primera guerra Árabe-Israelí, dejando como resultado a Israel ocupando el 77% de Palestina (Drysdale, A. y Blake, G. 1985).

Los países árabes, a excepción de Jordania, invaden Palestina. Jordania no lo hace, porque su fin era hacerse acreedor del área árabe de Palestina, manteniendo como vecino a Israel (Shlaim, A, 2007).

Refugiados palestinos y los primeros intentos de retorno:

Los grandes enfrentamientos generan una enorme ola de refugiados, la cual había comenzado años antes pero muestra su máximo punto ese año. El conde Bernadotte, antes de ser asesinado por la Stern, envió un informe a ONU recomendando ordenar la repatriación de todos los refugiados palestinos, en septiembre de 1948.

Se calcula que entre 250.000 y 300.000 de los refugiados palestinos huyeron entre abril y mitad de junio de 1948, a causa de los ataques militares judíos, principalmente, o el miedo a ellos (Morris, B. 2007). Y, en total, se estima que de la guerra surgen 700.000 refugiados palestinos. La mayoría se dirige a Jordania (60%), y el resto a la franja de Gaza (20%), bajo control egipcio, y al Líbano y Siria (20%) (Russell y Samoilovich, 1979).

Con motivo de la situación de los refugiados surgidos de este conflicto, la ONU adopta la resolución 194 en diciembre del mismo año. La misma, en su párrafo onceavo, aclara el derecho al retorno de los refugiados palestinos, quienes “*quisiesen volver a sus hogares y vivir en condiciones de paz con sus vecinos deberían estar autorizados a hacerlo cuanto antes y una compensación debería ser entregada a aquellos que no quisiesen volver y por pérdida o daños de sus propiedades*” (ONU, 2003). Esta resolución nunca fue adoptada, ya que el gobierno

israelí no creía en la posibilidad de que se respetase la condición de “*vivir en condiciones de paz con sus vecinos*” dadas las tensiones existentes entre israelíes y árabes.

Son alrededor de 100.000 los palestinos que llegan al Líbano, y hoy en día, ellos junto a sus descendientes forman parte de la comunidad palestina en ese país. En primer lugar, se asientan en carpas temporales, ya que se creía que su estadía allí sería momentánea. (Khalidi, 2001). Aunque, finalmente, su asentamiento en el Líbano sería más largo de lo esperado.

El 28 de abril de 1949, Israel rechaza una propuesta de retorno de los refugiados palestinos a sus hogares en el nuevo Estado (Russell y Samoilovich, 1979), lo cual colabora para que, más adelante, el 8 de diciembre del mismo año, la Asamblea General de la ONU apruebe otra resolución de ayuda a los refugiados palestinos. La resolución 302, aprobada en diciembre de 1949 establece la creación de UNRWA para brindar asistencia humanitaria a los refugiados en el Líbano, Siria, Jordania, la franja de Gaza y Cisjordania. Esto implica una ayuda para los integrantes del éxodo, pero al mismo tiempo una señal de que su condición de refugiados iba a durar más de lo que se imaginaban. En un principio UNRWA se creó por un período de 3 años, renovables al finalizar cada período. Hoy en día, UNRWA sigue operando y tiene cada vez más funciones a su cargo.

El 5 de Julio de 1950, Israel promulga la “Ley del Retorno”, por la que todo judío tiene derecho a establecerse en Israel. Entre 1948 y 1952 ingresan más de 700.000 inmigrantes al país, lo cual genera un grave problema de absorción de los mismos (Russell y Samoilovich, 1979).

Así comienza uno de los conflictos más grandes de la historia contemporánea mundial, con millones de afectados, víctimas de esta realidad y consecuencias no sólo sociales, sino también políticas, económicas y geoestratégicas que han generado alianzas entre países clave, además de un grave problema de absorción de la población y de defensa de derechos humanos en todos los países afectados por este conflicto.

Palestinos en el Líbano:

Cuando los palestinos llegan al Líbano, se asientan, en primera instancia, en el sur del país, donde los campos de refugiados servían de lugares de tránsito. En un comienzo, llegaron al país, más de 100.000 refugiados. El número exacto es dudoso, aunque, varía entre 100.000 y 140.000 personas. De acuerdo a UNRWA, el número ronda los 128.000 individuos, ya que ese es el número registrado por ellos (Rubenberg, 1984). Estar registrados en UNRWA le da legalidad a su estadía.

Originalmente, los campos de refugiados eran 15, luego de luchas durante la Guerra Civil libanesa y bombardeos israelíes, se redujeron a 12 (Khalidi, 2001). Hoy en día, los palestinos viven, principalmente, en los campos de refugiados y en barrios linderos a los mismos. Asimismo, en búsqueda de la memoria de la propia identidad, muchos refugiados conviven cerca de otros provenientes de la misma zona en Palestina. (Khalidi y Riskedahl, 2010). Cabe aclarar que uno de los 12 campos vigentes en la actualidad, el campo Nahr el-Bared (cerca de la ciudad de Trípoli), se encuentra en proceso de reconstrucción luego de la crisis de 2007.



Mapa 2 Campo de refugiados palestinos en el Líbano. Fuente: UNRWA, 2011

En un comienzo, los palestinos fueron bienvenidos por los locales, ya que se consideraba que se les iba a dar refugio hasta que su situación se normalizase. Aunque, en 1949, el Estado libanés firmó un acuerdo de armisticio. Mediante el mismo, se comprometía a frenar cualquier intento de los palestinos por volver a Palestina y, asimismo, a frenar la inmigración de otros palestinos (Sfeir, 2010). Esta determinación de “absorber” a los palestinos en el Líbano cambió la visión de los locales frente a los recién llegados y marcó el principio de una tensa relación entre libaneses y palestinos. Como recalca Jihane Sfeir (2010), los palestinos pasaron de ser los “vecinos amigables” y “turistas ricos” a ser “el enemigo interno”.

En 1951, la Liga Árabe acuerda una resolución mediante la cual, los Estados albergando refugiados palestinos deberían brindar todos los derechos civiles a los mismos (Sfeir, 2010). Esto se realizó en Siria y Jordania (donde muchos ya eran ciudadanos), pero no ocurrió en el Líbano ya que depende de un sistema político confesional frágil. El sistema confesional genera, por un lado, la representatividad de todas las confesiones religiosas en el poder, aunque, por el otro, al ser estático, genera mucha presión ante los cambios demográficos de la ciudadanía. En un comienzo, se estimó que el Líbano contaba con alrededor del cincuenta por ciento de su población de confesión cristiana, y otro tanto de confesión musulmana. Entonces, el sistema confesional libanés brinda una cuota en el parlamento para cada secta, y asimismo, establece que el presidente del poder ejecutivo sea cristiano maronita, el primer ministro, musulmán sunita y el presidente del parlamento, musulmán chiita. Un cambio demográfico, generaría una gran presión sobre la división de poder, es por esto que el Líbano es reacio a naturalizar a los refugiados palestinos. Esto se expondrá con mayor detalle en el Capítulo 2 de esta parte. De todas maneras, la resolución de la Liga Árabe no planteaba la naturalización, sino el otorgamiento de derechos civiles. Sin embargo, en el Líbano siempre existió un gran temor a que el otorgamiento de derechos civiles sea el primer paso hacia la naturalización. Y éste es uno de los motivos de la conflictiva relación entre libaneses y palestinos.

Durante los primeros años desde la llegada de los refugiados, no existió legislación alguna referente a ellos en el Líbano, pero a lo largo de los años esto se iba a ir modificando. Los palestinos pasaron por diferentes condiciones legales, por ejemplo, en los 1950s se reguló que los jóvenes palestinos no podían formar su propio equipo de fútbol, asimismo, tenían restricciones en cuanto al libre movimiento (Rubenberg, 1984). Hoy en día, los palestinos no tienen derecho a la asociación ni a la compra de propiedades, por ejemplo. En cuanto al derecho al trabajo, también fue mutando. Esto se explica con mayor detalle en el Capítulo 2 de esta parte.

La Guerra de 1967 y el Septiembre Negro jordano, en 1970, generaron una nueva ola de refugiados. Estos refugiados son los más vulnerables, ya que no se encuentran inscritos en UNRWA, porque la misma sólo considera refugiados a las víctimas del conflicto de 1948. Asimismo, no tienen ningún tipo de inscripción legal, dado que cuando dejaron los países de origen, los mismos no quisieron entregarles documentación válida. Por lo tanto, estas personas no gozan con ningún tipo de asistencia y viven en condiciones de ilegalidad. (El-Natour, 2007)

La creciente violencia en la zona y la decisión del gobierno libanés por no intervenir en el conflicto armado de 1967, hicieron que los palestinos en el Líbano, junto a guerrillas palestinas provenientes de Siria, quisiesen luchar por sí mismos. Esto impulsó a que desde el sur del país se generasen pequeños enfrentamientos en la frontera, lo que hizo que los militares libaneses actuaran para frenarlos, derivando en una ola de enfrentamientos entre palestinos y libaneses y llevando a que se dividiera la sociedad entre los cristianos, a favor del accionar de los militares libaneses, y los musulmanes y la izquierda, a favor de los palestinos (Haddad, 2000). Esto precipitó la división radical de los habitantes del Líbano, y cada vez más, se vivieron muchas situaciones de violencia entre libaneses (principalmente cristianos) y palestinos.

En cuanto a los derechos civiles de los palestinos, fue recién con la llegada de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) al Líbano, que la comunidad palestina tuvo una representación con liderazgo capaz de defenderlos.

La OLP en el Líbano:

La OLP llega al Líbano en 1970, luego del conocido “Septiembre Negro”, el ataque del gobierno jordano a campos de refugiados palestinos en ese país, a causa de la creciente actividad militar de los palestinos allí (Haddad, 2000). Tras ese período, la OLP se asentó en el sur del Líbano, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo del Cairo¹. Desde 1970 hasta 1982 tuvo soberanía absoluta en los campos de refugiados, lo cual dio lugar al conocido “Estado dentro del Estado”, ya que las autoridades libanesas no tenían soberanía sobre la situación interna de los campos. Diversos enfrentamientos con Israel, hicieron que las milicias palestinas tuviesen autorización del Estado libanés para conservar sus armas, previendo posibles ataques (Brynen, 2009). Por su parte, el gran liderazgo que ejerció Yasser Arafat, hizo que la violencia que existía por parte de los libaneses, especialmente cristianos, contra los refugiados palestinos disminuyese (Rubenberg, 1984) durante todo el período. Asimismo, una comunidad (la palestina) con mayor influencia política en el país, generó que los libaneses tomaran posición y se dividiesen entre los que estaban a favor y los que estaban en contra de la presencia de la OLP (Haddad, 2000). La estadía de la OLP en el Líbano fue breve, en 1982, la invasión israelí a Beirut, consiguió el alejamiento de la OLP del Líbano. La misma se restableció en Túnez y dejó el Líbano bajo la condición de que los ciudadanos palestinos estuviesen protegidos, con garantía de Estados Unidos (Rubenberg, 1984).

¹ El acuerdo de Cairo (1969) establecía que los campos de refugiados en el Líbano estuviesen a cargo de los palestinos para que la resistencia palestina pudiese usarlos como base para combatir a Israel. Este acuerdo fue firmado por la armada libanesa y las fuerzas armadas palestinas (Khalidi, 2001).

Luego de ese período, los palestinos en el Líbano no volverían a tener un liderazgo fuerte ni suficiente para reclamar por los derechos civiles que no tenían, ni tampoco para mantener muchos de los que habían conseguido y que irían perdiendo a través del tiempo. Luego de la salida de la OLP, la dirigencia palestina se basaba principalmente en comités populares, uno pro-Siria y otro pro-OLP. Esto generó fuertes conflictos (Hanafi, 2010).

La Guerra Civil Libanesa: 1975 – 1990:

La historia de la guerra civil libanesa cuenta con una amplia gama de condimentos muy interesantes para su entendimiento. Sin embargo, con el ánimo que tiene este trabajo por focalizarse en lo que refiere a la vida de los palestinos en el Líbano, aquí se plantean los hechos más importantes que tienen que ver directamente con ello.

Los fuertes enfrentamientos entre quienes estaban a favor de la presencia de la OLP en el Líbano (musulmanes y líderes de izquierda) y quienes estaban en contra (cristianos de derecha) llevó a que el Líbano viviese una guerra civil que duró 15 años e incluyó la invasión de Israel, como la presencia militar de Siria, las cuales finalizaron años después de terminada la guerra interna.

En un comienzo, existió un enfrentamiento verbal. Mientras que los progresistas habían presentado un proyecto de reforma constitucional para abolir el sistema sectario, la derecha se oponía argumentando que los cristianos eran una minoría que debía defenderse de la mayoría musulmana para poder resguardar el cumplimiento de sus derechos (Traboulsi, 2007), posicionándose en contra de la reforma propuesta.

Dado que este enfrentamiento no tuvo una solución pacífica, comenzaron a presentarse acciones militares y de violencia entre personas de ambos bandos.

Los enfrentamientos empezaron el 13 de abril de 1975, cuando un micro donde viajaban palestinos armados pasó por el barrio cristiano de Ain-el-Remmaneh y fue acibillado por civiles armados que vigilaban el barrio. Los palestinos del campo de refugiados Shiah vecino al barrio respondieron al ataque, el campo musulmán-izquierda se solidarizó con los palestinos y estalló la primera etapa de la guerra civil.

El 6 de abril de 1976, ante el pedido de la derecha libanesa (que estaba siendo derrotada en la primer etapa de la guerra), Siria invade el este libanés con el propósito de terminar con el poderío de la OLP. Esto lo hace con el aval de Israel, quien planteó que cualquier acercamiento de los sirios al sur libanés (más allá del río Litani: “la línea roja”) iba a ser tomado por ellos como un riesgo de seguridad. Este límite, luego se corrió más al sur (Traboulsi, 2007). A lo largo del mismo año, Siria llega a ocupar otras zonas, incluyendo Beirut.

Por su parte, Israel invadió el sur del Líbano en Marzo de 1978, luego de que la OLP atacara un colectivo israelí dejando 34 víctimas fatales. Israel ocupó un área de 10 km de largo, que pasó a patrullar junto con la *South Lebanon Army*², llamada “Zona de Seguridad”. Durante ese proceso de días, más de 2.000 personas (entre palestinos y libaneses) fueron asesinadas. Fue a mediados de 1982 cuando Israel decide una invasión de mayor envergadura en el Líbano, llegando a ocupar Beirut (Khalidi, 2001). El propósito de Israel era erradicar la OLP del Líbano.

La Guerra evidenció fuertes enfrentamientos entre ambos bandos. Algunos de ellos que involucraron a la comunidad palestina fueron los siguientes.

Uno de los más violentos fue la masacre de Sabra y Shatila, donde en Septiembre de 1982, cuando Beirut se encontraba bajo ocupación israelí, las milicias cristianas falangistas

² Milicia cristiana libanesa que recibió logística israelí para combatir a la OLP.

ingresaron a los campos de refugiados de Sabra y Shatila, al sur de Beirut, y masacraron a más de 2.000 personas en 36 horas (Haddad, 2000).

En 1985, Israel se retira hasta la “Zona de Seguridad”, manteniendo la ocupación en el sur del Líbano.

Luego de 1982, la agrupación chiita Amal y la comunidad chiita en general logró una posición de mayor poder en el Líbano. Y justamente con la intención de mantener ese poder, Siria, que sospechaba de un plan entre Estados Unidos e Israel implementado por Arafat para quitarle a los chiitas el poder que habían conseguido, decidió enviar dirigentes de Amal dentro de los campos de refugiados del sur de Beirut (Sabra, Shatila y Burj el-Barajneh) para vigilar a los palestinos. En 1985, comenzó lo que se conoció como “la Guerra de los Campos”, en la que hubo fuertes enfrentamientos y muchas víctimas, no solo en los campos de Beirut, sino en todo el país. Estos enfrentamientos terminaron en 1987, con el dominio de los palestinos sobre el control de los campos. Sin embargo, las tensiones entre palestinos y chiitas continuaron, generando un fuerte enfrentamiento entre los palestinos e integrantes de la organización chiita Hezbollah, en 1990 (Haddad, 2000).

En Mayo de 1987, el parlamento libanés canceló la implementación del Acuerdo de Cairo por los hechos ocurridos, haciendo que los palestinos no tuviesen libre movilidad, ni derecho a la asociación (Khalidi, 2001).

El fin de la Guerra Civil se vio plasmado en lo que fue un cambio en la constitución libanesa, a través del Acuerdo de Taef, en 1989. El mismo, reformuló los poderes del presidente, delegando parte de ellos al parlamento y al primer ministro, con el objetivo de responder al mayor poder que tomó la comunidad musulmana, así como las presiones demográficas existentes, ya que durante la Guerra Civil, la composición demográfica cambió notablemente, por la gran cantidad de cristianos que abandonaron el país. De acuerdo a Haddad (2000), la comunidad sunita recobró cierto poder luego de este acuerdo.

Los años 1990s:

Luego de la guerra civil, existió un fuerte debate acerca de la presencia de los refugiados palestinos en el Líbano. Mientras que la mayoría de la población los culpaba por la guerra civil, la realidad de que estuviesen armados y tuviesen la soberanía dentro de los campos, generó un gran temor de que pudiese comenzar un nuevo enfrentamiento en cualquier momento. Es por esto que muchos libaneses pretendían la expatriación de los palestinos, o su restablecimiento en algún área rural del país, tal como lo propuso el líder druso Walid Jumblatt, quien planteó en 1994 reubicar a palestinos expulsados del este de Beirut en algún pueblo en el sur de Shuff. Jumblatt recibió el apoyo de Rafik Hariri (primer ministro en ese entonces, quien iba a ser asesinado once años después), mostrando cierto respaldo mutuo entre drusos y sunitas con respecto a los planes de mantener a los palestinos en el país (Haddad, 2000).

Por su parte, la dirigencia política maronita y chiíta es la que no deseaba la presencia de los palestinos. Y dentro de ellos, eran los chiítas los más preocupados ya que convivían en las mismas áreas, sur del Líbano, sur de Beirut y Bekka. Aunque Hezbollah aceptaba la presencia de la resistencia palestina en esas zonas, en general, los chiítas no los veían con buenos ojos (Sayigh, 1995).

El 75% de población libanesa, de acuerdo a una encuesta que presenta Brynen (1997), estaba en contra del restablecimiento de palestinos en el Líbano, y también alrededor del 75% de los encuestados consideraba que eso traería problemas políticos y económicos. Por su parte, 40% de los libaneses consideraban que su comunidad debería defenderse militarmente en caso de que los palestinos se estableciesen en el país.

La ocupación israelí continuó en el sur del Líbano así como los ataques a campos de refugiados de la zona, por ejemplo en 1993 y en 1996 (Khalidi, 2001). Finalmente, en mayo del 2000, Israel finaliza la ocupación en el Líbano.

Por su parte, la ocupación siria finaliza en el año 2005, luego del asesinato del primer ministro Rafik Hariri y bajo una gran presión internacional.

Más adelante, el gobierno libanés crea el LPDC en 2005 para implementar las políticas relativas a la comunidad palestina en el Líbano y para difundirlas. De esta manera, el gobierno intenta tener un canal oficial para mejorar las relaciones con la comunidad palestina (Lebanese Palestinian Dialogue Committee, 2010).

Como ya se nombró, en el 2007 ocurrió la crisis del campo Nahr el Bared, el cual se encuentra en reconstrucción hoy en día.

Los palestinos hoy - en números:

Los palestinos que actualmente residen en el Líbano son entre 260.000 y 280.000, de acuerdo al estudio realizado por la American University of Beirut y UNRWA (Chaaban et al, 2010). Este estudio muestra datos muy valiosos:

Alrededor del 62% de ellos vive en alguno de los 12 campos de refugiados que existen actualmente, mientras que el otro 38% viven en los barrios palestinos, linderos a los campos.

En términos laborales, *el 56% de los refugiados es desempleado y sólo el 37% de la población en edad laboral es empleada*. Asimismo, dentro del grupo empleado, sólo el 7% tiene un contrato, mientras que la mayoría tiene empleo informal y el 21% tiene empleos estacionales. Esto, en parte, está relacionado con el nivel educativo. El estudio plantea que el 6% de los palestinos en condiciones de trabajar tiene estudios universitarios, mientras que entre los libaneses, el 20% tiene estudios superiores.

El mismo estudio, plantea una línea de pobreza de USD 6 diarios para medirla, ya que eso es lo que necesita un palestino adulto para cubrir sus necesidades básicas. El estudio arrojó un dato muy interesante. Mientras que la pobreza dentro de los campos de refugiados es de casi el 75%, la pobreza en los barrios palestinos fuera de los campos es de poco más del 50%. En general, dos tercios de los refugiados palestinos son pobres. Más de la mitad de ellos viven en campos de refugiados (66%), mientras que para los ciudadanos libaneses, la pobreza asciende a la mitad, alrededor del 35%. Esto demuestra que los palestinos obtienen trabajos menos calificados y de menor pago que los locales, generando una gran brecha entre ambas comunidades a base de desigualdad y exclusión.

Existen numerosos estudios que dan cuenta de las enfermedades psicológicas que afectan a los refugiados palestinos, principalmente, depresión, ansiedad y estrés, se reflejaron en el 21% de los encuestados (Chaaban et al, 2010). Por su parte, las enfermedades crónicas reportaron una presencia en el 31% de los encuestados palestinos, mientras que fue del 17% para los libaneses.

De esta manera, se deja planteada una concisa introducción a la historia de los refugiados palestinos en el Líbano, para intentar comprender las diferentes situaciones por las que transitaron como protagonistas en el Líbano.

Capítulo 2: Ley laboral y de seguridad social en el Líbano

Antes de plasmar la legislación del derecho laboral libanés, es importante conocer ciertos aspectos de su sistema político, y su relación con el otorgamiento de derechos civiles a refugiados palestinos.

Sistema confesional:

El Líbano cuenta con un sistema político confesional, donde todas las sectas que profesan los ciudadanos del país deben estar representadas en el parlamento. Asimismo, el presidente del poder ejecutivo debe ser cristiano maronita, el primer ministro debe ser musulmán sunita y el presidente del parlamento, musulmán chiita. Esta representación se basa en la proporción que ocupa cada grupo religioso en el total de la población, de acuerdo al censo nacional que se realizó en 1932 (último censo realizado). El censo mostró una pequeña diferencia entre cristianos y musulmanes (402.000 cristianos y 383.000 musulmanes) (Traboulsi, 2007). Al no existir movimientos en la proporción que se representa en el parlamento de cada grupo religioso, pero sí cambios en la estructura demográfica del país, se genera una gran presión sobre el balance que se intenta mantener para que el país se encuentre estable en términos políticos y sociales. Al finalizar la Guerra Civil libanesa, en 1990, se estimó que 670.000 cristianos emigraron, mientras que los musulmanes fueron 157.700 (Traboulsi, 2007). De esta manera, el balance poblacional se vio fuertemente afectado. Las presiones de los diferentes sectores junto con la guerra civil generaron cambios en la política libanesa. Tras la Guerra Civil, se firmó el acuerdo de Taef (acuerdo firmado el 22 de Octubre de 1989, para dar fin a la guerra civil que tuvo lugar desde 1975). Este acuerdo estableció la prohibición de nacionalizar a los refugiados palestinos, y sirvió de base para la nueva constitución libanesa (Reme, 2007), donde, el presidente (cristiano maronita), por ejemplo, debió, desde ese momento, delegar poderes al primer ministro (musulmán sunita), al parlamento y al gabinete; se abolió el sistema sectario para los puestos públicos, judiciales, la armada y la policía, con excepción de los altos mandos (Traboulsi, 2007). Hoy en día, las presiones sobre el sistema confesional siguen siendo altas, y justamente por eso, en la práctica, no es compatible la nacionalización de extranjeros, especialmente musulmanes (la mayoría de los palestinos residentes en el Líbano son musulmanes sunitas). Una población (los refugiados palestinos) que representa alrededor del 10%³ del total de los habitantes del Líbano, significa una gran presión sobre el sistema confesional, en caso de su naturalización (Khalili, 2010).

Esto lleva a que cualquier política que acerque a los palestinos a la naturalización, se cuestione por miedo a lo mismo. Como consecuencia, en el año 2001, se aprobó la ley que prohíbe a todas las personas “sin estado” comprar propiedades inmuebles en el Líbano (en clara referencia a los refugiados palestinos) (El-Natour y Yassine, 2007). El argumento defensor de la aprobación de esta ley es que si los refugiados tienen propiedades en el país, van a perder su deseo de luchar por el derecho al retorno, van a querer establecerse en el Líbano y nacionalizarse. Esto, claramente, generaría un gran desbalance sobre el sistema confesional.

Historia del derecho laboral libanés en relación con los refugiados palestinos:

Esta sección mostrará las diferentes etapas que la comunidad palestina en el Líbano ha atravesado, en términos de legislación laboral, previa a la reforma de Agosto de 2010. El objetivo de esta sección es poder contextualizar la situación legal de los refugiados al momento de la reforma que este trabajo intenta analizar.

La ley laboral libanesa se aprobó originalmente el 23 de septiembre de 1946, mientras que la ley de seguridad social se implementó el 26 de Septiembre de 1963 por Decreto No.

³ Cabe aclarar que el número de refugiados palestinos en el Líbano está en duda, pero las estimaciones varían entre un 5 y un 15% de la población.

13.955 (Committe for the Employment of Palestinian refugees, 2007). Aunque con anterioridad, no existía un sistema de seguridad social en el Líbano, los trabajadores tenían ciertos derechos relacionados con el mismo, por ejemplo, compensación por despido sin causa. Asimismo, la ley laboral del 23 de septiembre de 1946, estableció diferentes puntos referentes a la seguridad social (Committe for the Employment of Palestinian refugees, 2007):

- *Especificar horas laborales y compensación por horas extra trabajadas;*
- *Requerir que el salario debe ser suficiente para satisfacer las necesidades básicas del empleado y su familia;*
- *Regular el despido del trabajo;*
- *Adoptar nuevas bases para el pago por ruptura;*
- *Imponer medidas preventivas para asegurar la seguridad de los trabajadores en establecimientos comerciales e industriales;*
- *Indicar las licencias por enfermedad y permisos semanales y anuales;*
- *Permitir la unión de la actividad;*
- *Proteger la fuerza de trabajo libanesa de la competencia extranjera (Committe for the Employment of Palestinian refugees, 2007)*

Fue recién en 1962, cuando se comienza a establecer legislación referente a extranjeros trabajando en el Líbano a través de su definición. El 18 de septiembre de 1964, el decreto No. 17.561 comienza a regular el trabajo de los extranjeros (Committe for the Employment of Palestinian refugees, 2007), quienes deben obtener un permiso laboral para poder trabajar en el Líbano.

El artículo 1 del decreto No. 17.561 plantea los requerimientos para poder brindar un permiso de trabajo a un extranjero, ellos son (Committe for the Employment of Palestinian refugees, 2007):

- *Observación del principio de reciprocidad;*
- *Leyes especiales y textos legislativos en efecto;*
- *Acuerdos ratificados o siendo ratificados por la legislatura;*
- *Acuerdos que anteriormente necesitaban la aprobación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales como en el caso del llamado a técnicos extranjeros para llevar a cabo trabajo de interés público (Committe for the Employment of Palestinian refugees, 2007).*

Por su parte, el artículo 8, plantea los requerimientos que deben cumplir los extranjeros para poder obtener o renovar un permiso, éstos son (Committe for the Employment of Palestinian refugees, 2007):

- *Ser un especialista o experto cuyo trabajo no puede ser realizado por un libanés;*
- *Haber residido en el Líbano antes del comienzo del año 1954 y haber trabajado en una institución sin interrupción por, por lo menos, nueve meses por año;*
- *Estar casado con una libanesa (para hombres);*
- *Haber nacido de madre libanesa o de origen libanés;*
- *Ser administrador o contador jefe o administrador sustituto en una compañía extranjera o sus sedes en el Líbano, o una compañía operando en el Medio Oriente;*
- *Ser representante de una compañía extranjera con documentación de confirmación apropiados, y no estar relacionado con ningún trabajo que trate directamente con lo público (Committe for the Employment of Palestinian refugees, 2007).*

Seguidamente, el artículo 9 del mismo decreto establece que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales debe especificar todas las ocupaciones y profesiones que podrán ser llevadas a cabo sólo por ciudadanos libaneses de manera anual (Committe for the Employment of

Palestinian refugees, 2007). Esto genera cierta flexibilidad en las decisiones relacionadas con los permisos laborales a extranjeros de acuerdo a las necesidades de mano de obra del país.

Problemas que surgen del principio de reciprocidad:

Es importante destacar el rol que juega el principio de reciprocidad. Es justamente este principio la base fundamental de los problemas que deben afrontar los refugiados palestinos en el Líbano en cuanto al derecho laboral y de seguridad social, ya que la reciprocidad se basa en que un extranjero tiene derecho a trabajar y recibir beneficios de seguridad social en el Líbano sólo hasta el punto que un libanés tiene los mismos derechos en el país de origen de ese extranjero. Es una cuestión de reciprocidad entre Estados, y es justamente ése, el gran problema, ya que los palestinos no cuentan con un Estado reconocido por el Líbano (decisión tomada en 2008 pero implementada en 2011). Esto deja fuera de cualquier intento de obtener un permiso laboral y trabajar formalmente en el Líbano a los palestinos.

De acuerdo a CEP (2007), siempre existió una tendencia a dejar de lado el principio de reciprocidad para los palestinos en el Líbano, haciendo que el Ministerio de Trabajo decida sobre brindar permisos laborales a los mismos. Recién en 1995, se estableció que los palestinos nacidos en el Líbano pudiesen obtener un permiso de trabajo, a través de la decisión No. 621/1 del 15 de Diciembre. Y más adelante, el 2 de Junio del 2005, mediante la decisión No. 79/1, se estableció que los palestinos nacidos en el Líbano y registrados oficialmente en el Ministerio del Interior no deben ser exigidos con las condiciones que aplican a los extranjeros. Según Al-Natour (1997), existían sectores donde no se exigía el permiso de trabajo para ejercer actividades, como en empleos estacionales en el sector agrícola. De esta manera, se podía absorber a trabajadores palestinos sin mayor problema. Aunque, Al-Natour establece que difícilmente se brinde un permiso para abrir un negocio a un palestino. De todas maneras, esta flexibilidad legal que permitió emplear trabajadores sin contratos ha llevado a que se legitimase el trabajo de los palestinos en la economía informal.

El principio de reciprocidad significa un gran problema para los palestinos que quieran ejercer profesiones sindicalizadas (como medicina e ingeniería, por ejemplo), ya que las mismas son sólo para libaneses o para extranjeros que cumplan con la condición de reciprocidad, excepto en el caso del derecho, para el cual se debe ser de nacionalidad libanesa de por lo menos 10 años de antigüedad (Al-Natour, 1997).

Ya que las regulaciones que se están planteando surgen de decisiones ministeriales, las mismas son muy inestables, dado que cualquier cambio en el gobierno y en la política establecida en relación con los palestinos, hace que mediante otra decisión ministerial, se pueda modificar las reglas. Esto no pasaría tan fácilmente con una ley, la cual es más difícil modificar.

Por su parte, la ley de seguridad social aprobada el 23 de Septiembre de 1963, que ya se ha nombrado en este capítulo, plantea una diferencia entre los extranjeros en general y los refugiados palestinos. El empleador debe pagar las contribuciones por el empleado extranjero más allá de los beneficios que éste reciba de la seguridad social (Al-Natour, 1997). Asimismo, y más importante aún, los trabajadores extranjeros deben contribuir al fondo de Seguridad Social, pero el beneficio que reciben, depende de la condición de reciprocidad con el país de origen del empleado y de la obtención del permiso de trabajo. Tal como lo afirma Al-Natour (1997), *los palestinos no pueden obtener los beneficios de la seguridad social, aunque tengan un permiso de trabajo, ya que no puede demostrar que su "Estado" cumple con un tratamiento de reciprocidad para los libaneses.*

Artículos previo a la reforma laboral del 17 de Agosto del 2010:

En agosto de 2010, el parlamento libanés votó por aprobar una reforma en el artículo 9 de la ley de seguridad social y el artículo 59 de la ley laboral.

Previo a ser modificado en la reforma laboral del 17 de Agosto del 2010, el artículo 9 de la ley de seguridad social del 1963, establecía que sólo los extranjeros con un permiso de trabajo tienen derecho a los beneficios otorgados por el Fondo Nacional de Seguridad Social, siempre que se cumpla el principio de reciprocidad con sus países (Informe de Follow-up Committee for the Employment of Palestinian refugees & International Labour Organization, 2010). Asimismo, el informe de FCEP & ILO (2010) plantea que la decisión ministerial 1/67 del 2005 formaliza muchos empleos que los palestinos ya estaban ejerciendo de manera informal. De esta forma se genera que aporten una cuota de seguridad social al Estado pero no reciban los beneficios del Fondo Nacional de Seguridad Social, ya que no se cumple la reciprocidad.

También, el artículo 59 de la ley laboral de 1946 previa reforma 2010, establecía que los empleados extranjeros, luego de su retiro, podían recibir los mismos beneficios de la ley que los libaneses, siempre y cuando cumplan con la condición de reciprocidad. Asimismo, deben obtener un permiso laboral del Ministerio de Trabajo (El-Natour, 2011).

De esta manera, quedan planteados los artículos clave previo a la reforma del 17 de agosto del 2010, y los principales problemas para que los refugiados palestinos formen parte del mercado laboral formal en el Líbano, que son:

- El principio de reciprocidad;
- La obtención de un permiso de trabajo.

Parte III: Caso Aplicado

Capítulo 1: Aplicación del modelo secuencial de políticas públicas al caso de la reforma laboral libanesa del 17 de agosto del 2010:

El modelo secuencial de políticas públicas se basa en su flexibilidad y aplicabilidad a casos provenientes de diferentes contextos, tal como se expresó en el Capítulo 2 de la Parte I. En este caso, se pretende aplicar el modelo a la reforma de la ley laboral y de seguridad social libanesa del 17 de Agosto de 2010.

Antes de pasar a la aplicación de cada una de las etapas, es importante hacer una aclaración. El sistema legal del Líbano, plantea que, para implementar una política ministerial, sea el Shura Council (o Consejo de Estado) quien dé el visto bueno antes de aprobar la implementación. El consejo de Estado toma protagonismo una vez que el ministro en cuestión realiza el proyecto de implementación. El mismo pasa a manos del consejo de Estado, quien evalúa la constitucionalidad de ese proyecto y dictamina si se puede implementar en esas condiciones o no. Es por este motivo, y por la flexibilidad que brinda el modelo secuencial, que considero propicio agregar un submodelo de decisión, dentro del modelo general, tal como se observa en el siguiente gráfico.

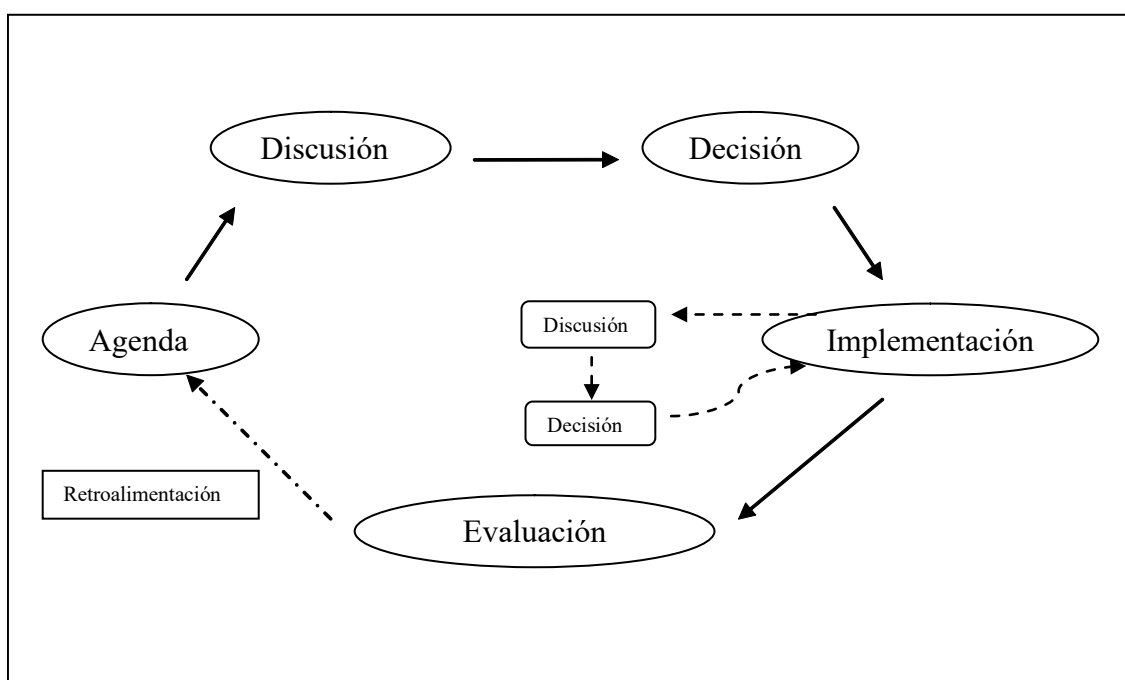


Gráfico 2: Modelo secuencial de políticas públicas para resoluciones ministeriales del Líbano. Elaboración propia en base a Estévez y Esper (2009).

Como puede observarse en el gráfico, en la etapa de implementación, que es la correspondiente al momento en que el ministro realiza un boceto de implementación, surge un submodelo correspondiente al accionar del Consejo de Estado. El mismo, a su vez, discute y decide sobre el boceto, y su decisión vuelve al ciclo primario para continuar su rumbo. Se ha decidido hacer esta distinción del modelo primario ya que los actores que forman parte del Consejo de Estado no son los mismos que realizan la implementación y funcionan como jueces del proyecto enviado, es una especie de apartado en la etapa. Además, aporta simplicidad para entender la etapa Implementación. Asimismo, este subsistema no tiene etapa de agenda, ya que su propia agenda está dada por las políticas que llegan a la etapa de implementación cuando un boceto es enviado al Consejo; al plantearlo así, la llegada del boceto al Consejo se visualizará en

la etapa Implementación, de manera que quede plasmado en el modelo pero no duplicado. De la misma manera, la implementación de la decisión del Consejo es enviar la aprobación o negativa al ministro, quien continúa en la etapa de implementación, ya sea llevando a cabo su plan o reescribiendo un boceto. Por todo esto, considero que las etapas del subsistema deben ser discusión y decisión.

Seguidamente, se mostrarán las diferentes etapas del modelo aplicado.

Capítulo 2: Agenda

Diferentes factores generaron que la problemática del acceso al mercado laboral para refugiados palestinos en el Líbano entrara en la agenda política.

En primer lugar, existió presión externa sobre el gobierno libanés para tomar alguna política que garantice derechos civiles a los palestinos. Tal como lo plantea una dirigente de la OLP (entrevista, 30/01/2012), la presión ejercida por Europa y Canadá hizo que se creara el LPDC en el año 2006 y se reformara la ley laboral en el 2010.

Fueron muchas las ONGs que tuvieron la posibilidad de enviar informes a organismos europeos acerca de la situación que viven los palestinos en el Líbano. Esos informes sirvieron de medio para presionar a la comunidad internacional a tomar cartas en el asunto. A su vez, estos organismos enviaron informes al gobierno libanés pidiendo reformas. El Líbano, contando con numerosos programas de desarrollo con financiación europea, consideró los mismos. Tal como lo planteó Nawal El Ali (entrevista, 07/01/2012), de Najdeh Association, fue una seguidilla de hechos y trabajos los que llevaron a la reforma. Ella planteó que desde 2005 se realizan conferencias de prensa y campañas, que, con la guerra del 2006 se vieron interrumpidas en remplazo de programas de emergencia. Lo mismo sucedió en el 2007 con la crisis del campo Nahr el-Bared, en el que las ONGs debieron poner todos sus esfuerzos para brindar ayuda humanitaria a sus habitantes. Ese mismo año, *Najdeh Association* decidió tener una herramienta de trabajo adicional, por eso realizaron una encuesta, que mostró resultados como que el trabajo de los palestinos contribuye al 10% de la economía local, por ejemplo. Nawal El Ali continuó explicando que esa encuesta se discutió con embajadas, miembros del Estado, ONGs y economistas con el fin de buscar apoyo en la causa y darle difusión. En el 2009, se les permitió escribir acerca de los derechos de los palestinos en una convención con la Unión Europea, asimismo, en el 2010, Naciones Unidas escribió un informe con otras ONGs sobre el mismo tema. Todo esto sirvió de presión sobre el gobierno.

Desde el CEP, un integrante (entrevista, 30/01/2012) planteó que hubo un largo proceso previo a la reforma de la ley. Comentó que en 2006 no se podía hablar abiertamente de la problemática por tensiones políticas. Más adelante, CEP lanzó un informe con apoyo del gobierno suizo, el cual se publicó y se invitó a expertos para que lo critiquen. Asimismo organizaron conferencias donde participaron políticos y ciudadanos.

Todos los datos que se presentaron hasta ahora ayudaron a poner el tema en la agenda pública, dejando que faltase ingresar el tema a la agenda política.

Fue Walid Jumblatt, líder del PSP, miembro del parlamento, y aliado al gobierno en ese momento, el mayor referente para realizar una reforma en la ley laboral y de seguridad social para incluir a los palestinos al mercado laboral. En Marzo del 2010, él junto con Alaa Edine Terro y Elie Aoun del DGB presentaron 4 bocetos en el parlamento para modificar las leyes (El-Natour, 2011) incluyendo un proyecto para modificar la ley de propiedad, en el mismo momento, aunque esto no se considerará en este estudio. El proyecto de Jumblatt fue altamente apoyado por los refugiados palestinos, aunque se duda de los motivos que tuvo para presentar el mismo. Además, se presentó el proyecto para que se defina de manera acelerada (*Mu'ajjal Mukarrar*). La mayoría de los entrevistados, como Souheil El-Natour (entrevista, 02/02/2012), por ejemplo, plantean que lo hizo con fines políticos más que humanitarios, por una lucha de poder con Saad Hariri (primer ministro del Líbano en ese entonces). Esta impresión la refuerza Fady Zarifeh (entrevista, 07/02/2012), miembro de LF, cuando plantea que “*a veces, por cuestiones políticas, se juega la 'carta palestina'*”.

El proyecto en el parlamento:

El sistema parlamentario libanés funciona de la siguiente manera:

El parlamento entrega el proyecto presentado al gobierno, quien decide su importancia. Al mismo tiempo, en el parlamento, cualquier miembro tiene derecho a presentar otro boceto o modificar el presentado originalmente. Luego de las discusiones parlamentarias, la Asamblea General decide sobre los proyectos existentes. Los mismos se envían al Comité de Administración y Justicia, quien los estudia y organiza la ley de manera tal que luego el parlamento pueda votar sobre ella las diferentes opciones. Cada punto a modificar debe mostrar las opciones presentadas en cada boceto, de esa forma, el parlamento decide sobre cada punto de manera individual, no se vota un boceto completo (El-Natour, 2011).

El presidente del parlamento, Nabih Berri, dada la importancia del tema pero a la vez, teniendo en cuenta la presentación con carácter de urgente que realizó el DGB, le otorgó al Comité de Administración y Justicia un mes para analizar y preparar la ley a votar, el 14 de Junio del 2010 (El-Natour, 2011).

Durante ese tiempo, el SSNP y el FM con el apoyo de LF presentaron otros bocetos.

Las propuestas de los bloques:

Seguidamente, se presenta de manera resumida, las propuestas más relevantes que presentaron los diferentes bloques.

El DGB se enfocó en retirar el principio de reciprocidad del artículo 59 de la ley laboral para el caso de refugiados palestinos nacidos en el Líbano y registrados oficialmente en el Ministerio del Interior y Municipalidades. En cuanto a la ley de seguridad social, planteó que *“los refugiados palestinos sean tratados como ciudadanos libaneses en cuanto a la compensación por finalización de trabajo, servicio médico por lastimaduras causadas en accidentes laborales y emergencias”* (El-Natour, 2011). De acuerdo con El-Ali (entrevista, 07/01/2012), Jumblatt contactó ONGs para asesorarse y discutir el proyecto a presentar.

Seguidamente, se presentan los proyectos del SSNP y de FM-LF. Se aclara con anterioridad que la presentación de estos proyectos se realizó una vez que el parlamento ya había comenzado la discusión, por lo que forman parte de la etapa de Discusión del proceso, aunque se plantean en este punto para poder visualizar de mejor manera las tres propuestas.

Por su parte, el SSNP plantea que los refugiados palestinos nacidos en el Líbano y registrados oficialmente en el Ministerio del Interior y Municipalidades pudiesen trabajar sin necesidad de un permiso laboral, asimismo que pudiesen *“beneficiarse de todas las reglas de la ley laboral, otras reglas legales de trabajo de la población libanesa, y las reglas de la ley laboral en concordancia con el decreto 13.955 del 26 de Septiembre de 1963 con respecto a la seguridad social”* (El-Natour, 2011). Seguidamente, piden no aplicar el principio de reciprocidad, ni tener que presentar licencias profesionales de sus países para que se les permita ejercer su profesión. Además, el SSNP propone que se trate a los refugiados palestinos como a los libaneses en cuanto a la afiliación a uniones/sindicatos. El SSNP presentó este proyecto en base al asesoramiento de la Najdeh Association, de acuerdo a El-Ali (entrevista, 07/01/2012). Asimismo rescata que este es el mejor proyecto porque plantea el tema de los sindicatos y uniones, contrario a la propuesta de DGB. Además, de acuerdo a un integrante de CEP (entrevista, 30/01/2012), esta opción era importante ya que intentaba definir lo que es un refugiado palestino, lo cual no está definido aún en la legislación libanesa.

El bloque de FM-LF plantea que de esta ley se beneficien los refugiados palestinos registrados oficialmente en el Ministerio del Interior y Municipalidades cuyos registros sean

idénticos a los de UNRWA para los refugiados de 1948. Para los refugiados de 1967 y 1970, se benefician los registrados exclusivamente en el directorio de asuntos políticos y refugiados del Ministerio del Interior. Quienes se benefician en esta ley no deben pagar los costos de un permiso laboral ni quedar regulados por el principio de reciprocidad. En cuanto a la seguridad social, plantea que quienes estén afiliados al Fondo Nacional de Seguridad Social, están exentos del principio de reciprocidad que rige a este fondo para poder beneficiarse del Fondo de Compensación por final del servicio y Fondo de asistencia familiar (El-Natour, 2011). De acuerdo a Fady Zarifeh (entrevista, 07/02/2012), no existe inconvenientes en que los palestinos no necesiten permiso laboral, y lo que es más, los palestinos tienen prioridad frente a otros árabes.

Capítulo 3: Discusión:

En esta sección, se establecen discusiones que se plantearon con respecto a la reforma de la ley laboral y de seguridad social libanesa.

Debate político:

Dada la sensibilidad que representa la problemática de otorgar derechos civiles a los refugiados palestinos en el Líbano, el debate parlamentario para votar por la propuesta de reforma laboral fue arduo.

El 14 de junio del 2010 se votó sobre la propuesta del DGB de otorgar derechos civiles a los refugiados palestinos sobre derecho al trabajo, seguridad social y a la propiedad, en la segunda sesión parlamentaria. El bloque *Loyalty to the Resistance* votó a favor del proyecto de Jumblatt. En contraposición, votaron por la negativa el *Phalange Party*, LF y el bloque de *“Change and Reform”*, basándose en miedos de naturalización de palestinos en el Líbano. Sin embargo, la sesión terminó sin resultados definidos. En esta sesión, Nabih Berri, presidente del parlamento, envió el proyecto de DGB al Comité de Administración y Justicia para que se estudiara en mayor profundidad (Committee for the Employment of Palestinian Refugees, 2010).

El debate político se dio tanto dentro como fuera del parlamento. A continuación, se presentan algunas de las posiciones más relevantes que se dieron en ese período, de acuerdo a CEP (2010):

Saad Hariri, primer ministro libanés en ese momento:

“No aceptaremos un test diario de sangre para afirmar que estamos en contra de la naturalización[...] Hay en el Líbano un grupo de gente que va en viajes marinos, a romper el bloqueo de palestinos viviendo en Gaza, sin embargo, vendrá un día en que seremos testigos de que el mundo le pedirá al Líbano que rompa el bloqueo de los residentes palestinos[...] privar a los palestinos de sus derechos constituirá una inversión al mayor proyecto terrorista en el mundo que viene[...]” Esta última frase, en clara referencia a que una mayor marginalización de los palestinos conlleva a un acercamiento de ellos hacia grupos islamistas extremistas; aunque, tal como lo plantea El-Natour (entrevista, 02/01/2012), eso sucede tanto con palestinos como con libaneses.

Michel Pharaon, ex ministro de Estado (del gobierno de F. Siniora) planteó en una entrevista radial: *“algunos creen que los (partidos) cristianos están en contra (de otorgar derechos civiles a los palestinos), pero no es cierto [...] el gabinete es el lugar correcto para manejar este tema”*. De esta manera, deja claro que prefiere que los derechos civiles para palestinos se sigan manejando con notas ministeriales, fácilmente revocables por sucesivos ministros, contrario a lo que provocaría una ley.

Walid Jumblatt, líder druso del PSP y miembro del DGB, planteó en la segunda sesión parlamentaria: *“¿quieren posponer la discusión, posponer el problema? El bloqueo ha fracasado en Gaza y Hamas se vio reforzado, igualmente en el Líbano [...] nunca vi alguien, en toda mi vida, más estúpido que la derecha libanesa”*.

Alaeddine Terro, miembro del parlamento y del PSP: *“nosotros enfatizamos el derecho al retorno a Palestina y el establecimiento de un Estado independiente de Palestina con Jerusalén como su capital, también enfatizamos nuestro rechazo a la naturalización – como ustedes (palestinos) lo hacen – mientras alguna gente lo requiere como un espantapájaros para los libaneses, o por lo menos, un grupo de libaneses[...] estamos con ustedes (palestinos), y apoyamos otorgarles derechos civiles y humanitarios. Algunos dicen que nuestro paso es precipitado [...] con la reconciliación libanesa estando establecida, no queremos ninguna*

discordia en el tema palestino, de la misma manera que no queremos que este tema constituya una controversia entre los palestinos y algunos libaneses...”

Nematallah Abi Nasr, legislador del bloque *Change and Reform*: “*mantener a los palestinos en el Líbano mata al país y concede un favor a Israel [...] no es aceptable otorgar derechos civiles a los palestinos mientras que todavía haya facciones palestinas armadas en el país.*”

Gilberte Zouein, legisladora del bloque *Change and Reform*: “*no deberíamos legislar por los derechos de ningún pueblo en el Líbano mientras el Estado libanés está ausente y no se preocupa por los derechos de las mujeres y los niños*”.

Amine Gemayel, presidente del Phalange Party: “*el derecho a la propiedad es un paso muy avanzado hacia la naturalización...*” “*Si quieren una revolución, déjenlos tomar semejante paso, y si están buscando un problema, entonces, ésta es la mejor manera, crear uno*”. Además, agregó que si se aprueba el proyecto de Jumblatt, la comunidad internacional descuidaría el derecho al retorno de los palestinos.

Ali Fayyad, miembro de Hezbollah, bloque *Loyalty for the Resistance*: “*todas las excusas que están siendo presentadas para justificar el retraso en el otorgamiento de derechos a los refugiados palestinos en el Líbano son inaceptables y rechazadas[...] nosotros en Hezbolla, hemos estado demandando derechos civiles para los palestinos desde hace 28 años, y ha pasado tiempo para resolver este tema.*” Agregó que la naturalización es a favor de Israel, contra la resistencia y los intereses libaneses.

Marwan Fares, miembro del parlamento, SSNP expresó: “*la cuestión no son los refugiados, sino otorgarles derechos normales a la gente que reside en territorio libanés*”. Asimismo, comentó (entrevista, 06/02/2012) que ha enviado proyectos al parlamento, y que se debe otorgar derechos al trabajo, vivienda y salud a los palestinos.

Dr. Abdullah Abdullah, embajador del Estado palestino en el Líbano: “*lo que los palestinos quieren es el derecho a trabajar como cualquier otro extranjero [...] Hay 136.000 permisos de no-libaneses en el Líbano pero sólo hay 261 permisos de trabajo para palestinos*”.

Fathi Abu el Aradat, representante de Fatah en el Líbano: “*Siento que hay una persecución estandarizada hacia los Palestinos*”.

Sheikh Mohamed Nimr Zaamout: Representante del comité palestino islámico en el Líbano: “*nosotros, los palestinos, no buscamos ningún sustituto de nuestra tierra, tampoco buscamos las concesiones de los libaneses. El trabajador palestino es el único trabajador que trabaja en el Líbano y gasta su salario en el Líbano*”. Luego agregó que lo único que quieren los palestinos, es poder vivir como humanos.

Actividades fuera del Parlamento:

Durante el período de debate en el parlamento, se generaron numerosas actividades de discusión y difusión del proyecto, entre ellas, se realizó una marcha en favor de la reforma, llamada *March for Palestinian Socio-economic rights in Lebanon*. Esta marcha multitudinaria tuvo lugar el 27 de Junio de 2010, en la cual se congregaron dirigentes de diferentes ámbitos, miembros de ONGs y civiles (Committe for the Employment of Palestinian Refugees, 2010). La misma se hizo para promover el debate viendo a los palestinos como actores relevantes capaces de trabajar y no como personas que necesitan asistencia externa para sobrevivir. En un principio, todos los palestinos estaban unidos a favor de la reforma. Los libaneses, por su parte se dividían entre los que estaban a favor de la reforma, pero sin propuestas sobre la misma (los islamistas, como Hezbollah, por ejemplo), los que estaban en contra abiertamente y otros de manera cerrada, tal como lo plantea El-Natour (entrevista, 02/01/2012).

Aunque existía unión entre los palestinos (las ONGs y dirigentes), los refugiados estaban poco motivados, ya que por su historia conocían que se trataba de un tema político que podía no derivar en un mayor bienestar para ellos, como lo plantea El Ali (entrevista, 07/01/2012).

Existieron discusiones en los medios de comunicación, universidades, a través de la red, en blogs y foros, por ejemplo. Muchas entrevistas a medios de comunicación masivos permitieron a los políticos y dirigentes expresar las opiniones de sus partidos, como algunos de los ejemplos planteados anteriormente en este capítulo y así formar opinión en la comunidad.

Desde el gobierno, el LPDC organizó una reunión para lanzar un informe titulado “*Lebanon and Palestinian Refugees: Policy Foundations and Milestones 2005-2009*” (Committe for the Employment of Palestinian Refugees, 2010). A su vez, tal como lo planteó un oficial de LPDC (entrevista, 23/01/2012), el comité se basó en realizar recomendaciones dentro del gobierno, con los diferentes ministros durante la discusión del proyecto.

Por otra parte, durante el lapso que el proyecto estaba en manos del comité de Administración y Justicia, existieron reuniones entre políticos y líderes de diferentes organizaciones, como por ejemplo el presidente del *Phalange Party* (Amine Gemayel) y el director de UNRWA en el Líbano, o el líder de LF (Samir Geagea) con el embajador Abdullah Abdullah (Committe for the Employment of Palestinian Refugees, 2010). Tal como plantea una miembro de la OLP, (entrevista, 30/01/2012), también consultaron a ellos los autores de las diferentes propuestas, tanto del DGB como del SSNP y del FM.

Ante el pedido del Comité de Administración y Justicia, el 15 de Julio del 2010 el parlamento le otorgó otro mes para analizar las propuestas de los diferentes partidos. Por lo que la votación tardaría un mes más en llegar (Committe for the Employment of Palestinian Refugees, 2010).

A lo largo del resto del período de discusión, continuaron realizándose sucesivas marchas en diferentes puntos del país así como reuniones entre legisladores y políticos intentando encontrar posiciones a tomar frente a este proyecto (Committe for the Employment of Palestinian Refugees, 2010)

Capítulo 4: Decisión:

La decisión parlamentaria llegó el 17 de Agosto de 2010. En la sesión se aprobó la modificación de la ley laboral y de seguridad social.

En cuanto a las reformas aprobadas, se aprobó el derecho de los palestinos a trabajar en cualquier área abierta a extranjeros con beneficios incluyendo seguridad social y obteniendo el permiso de trabajo de manera gratuita (Committee for the Employment of Palestinian Refugees, 2010).

Las leyes se modificaron de la siguiente manera (Palestinian Human Rights Organization, 2010):

Artículo 59 de la ley laboral del 23 de Septiembre de 1946:

“... trabajadores extranjeros tienen los mismos derechos que los trabajadores libaneses, una vez dados de alta en sus trabajos, basado en las condiciones de la política de reciprocidad; deben obtener un permiso de trabajo del Ministerio de Trabajo. Refugiados palestinos, quienes estén registrados en base a acuerdos, en el ministerio de asuntos interiores y municipalidades (Dirección de asuntos de refugiados y políticos) están exentos de la condición de reciprocidad y del pago de permisos de trabajo otorgados por el Ministerio de Trabajo.”

Artículo 9 de la ley de Seguridad social del 26 de Septiembre de 1963, párrafo 3:

“Se exime a los trabajadores/empleados refugiados palestinos de la condición de reciprocidad establecida en la ley laboral y la ley de seguridad social, para que se beneficien de las contribuciones en las condiciones de indemnización de final de servicio, de las que los trabajadores/empleados libaneses se benefician. Por este medio, la Administración del Fondo de Servicio social debería determinar una cuenta separada independiente para las contribuciones pertenecientes a los trabajadores/empleados refugiados palestinos, que no conlleve para el Tesoro o el Fondo Nacional de Seguridad Social ninguna obligación financiera. Los beneficiarios cubiertos por las provisiones de esta ley, no se benefician de las contribuciones por enfermedad, maternidad y fondos de pensiones familiares.”

Capítulo 5: Implementación:

Tal como se planteó en el capítulo 1 de esta parte, a la hora de analizar la implementación se separará el trabajo del Ministerio de Trabajo, del área de acción del Consejo de Estado.

Para aclarar, el Ministerio de Trabajo presenta un plan de implementación, el cual es enviado al Consejo de Estado, quien decide si ese plan es constitucional o no. En base a su respuesta, el plan se implementa o es necesario modificarlo para que vuelva al Consejo de Estado para su aprobación.

Contexto:

En el momento de votar la reforma de la ley laboral y de seguridad social, el Ministro de Trabajo era el ministro Boutros Harb y el primer ministro era Saad Hariri. En enero del 2011, luego de fuertes tensiones políticas con motivo de las acusaciones del *Special Tribunal for Lebanon* por el asesinato de Rafik Hariri (primer ministro y padre de Saad, asesinado en el año 2005) hacia miembros de Hezbollah, hizo que la permanencia de Saad Hariri en el poder se viese afectada. Con la renuncia de 11 ministros de su gabinete (de 30 en total), el 12 de enero del 2011, la ley libanesa plantea que ante la renuncia de más de un tercio del gabinete, el gobierno debe cambiar. Fue allí cuando Saad Hariri tuvo que dejar su cargo. El 25 de Febrero de 2011, Najib Miqati fue nominado como primer ministro. Mientras tanto Hariri seguía siendo primer ministro “guardián” (con facultades limitadas). Finalmente, el nuevo gobierno se formó en Junio del 2011 con Najib Miqati como primer ministro, y el ministerio de trabajo pasó a manos de Charbel Nahas hasta febrero del 2012, cuando renunció.

Boceto de implementación:

Desde agosto del 2010, cuando se aprobó la reforma laboral y de seguridad social, no hubo indicios por parte del gobierno, de querer implementar los cambios. La tensa situación política que se vivía hizo que este tema quedase relegado.

Fue recién en febrero del 2011 que el ministro de trabajo presentó un boceto de implementación al Consejo de Estado. Una representante del Ministerio de Trabajo (entrevista, 19/02/2011) comentó que ahora los permisos no necesitan del nombre del empleador y que, aunque los cambios en la ley son un paso hacia delante, no son suficientes. Asimismo, plantea que los permisos ahora se entregan de manera gratuita (aún sin una implementación aprobada), pero no se ha visto una diferencia en los pedidos de palestinos por permisos de trabajo luego del cambio en la ley.

Consejo de Estado:

El consejo recibió, en Febrero del 2011, el boceto de implementación de la reforma de la ley laboral y de seguridad social. El consejo se encarga de decidir sobre la constitucionalidad de la implementación.

En marzo del mismo año, el Consejo de Estado responde al ministro rechazando el boceto ya que el ministerio tiene capacidades limitadas, dado que el gobierno no está formado en ese momento y sólo puede tener facultades para garantizar el cumplimiento de lo existente. Asimismo, plantea que se vuelva a enviar un boceto cuando el gobierno estuviese formado. Lo cual sucedería recién en junio.

Luego de ese intento, la agenda política se vio dedicada a otros temas, como el aumento de salarios, por ejemplo, que ocupó un espacio muy importante en la agenda del 2011, por lo que la implementación a estas leyes tendría que esperar su turno. Un oficial de LPDC

(entrevista, 23/01/2012) plantea que hoy en día la implementación no es una prioridad tanto por la situación política interna como de la región. De todas maneras, los entrevistados han demostrado que existe un interés en continuar abogando por esta ley, ya que desde LPDC, también se dijo (entrevista, 23/01/2012) que se preparaba una mesa de discusión con el ministro de trabajo Nahas, a mediados de febrero del 2012.

Sin embargo, con la renuncia del ministro de trabajo en Febrero, se vuelve a suspender el tema y hay que esperar para saber cuando el nuevo ministro de trabajo decidirá retomarlo.

Capítulo 6: Evaluación:

Como se dijo al iniciar la introducción al método secuencial de políticas públicas, al no haber una implementación de la reforma de la ley, no hay evaluación de objetivos cumplidos, ni se puede definir un parámetro a evaluar en ese sentido. Es interesante, de todos modos, mostrar la evaluación que realizaron distintos actores, de la reforma de la ley per se.

La primera crítica importante de recalcar es la establecida por El-Natour (2011) acerca del Comité de Administración y Justicia en el parlamento. Él plantea que dada la escasez de tiempo y lo que demoraron los diferentes partidos en presentar una alternativa, el Comité de Administración y Justicia se focalizó en las propuestas de acuerdo a la fecha en que se presentaron, enfatizando sobre las propuestas del DGB. Esto definitivamente perjudica la decisión que puede tomar el parlamento y los resultados que se pueden esperar de la ley.

Por su parte, muchas ONGs que defienden los derechos de los palestinos, así como dirigentes y refugiados se pronunciaron en contra de la ley, ya que no contempla uno de los problemas más importantes, que son los trabajos de profesiones conocidas como 'liberales', como medicina e ingeniería, por ejemplo. Para ejercer estas profesiones se debe estar sindicalizado. Y para estar sindicalizado, debe existir reciprocidad.

En las distintas entrevistas realizadas, fue recurrente, notar mucho escepticismo hacia la nueva ley. La mayoría, intuye que la reforma no es útil. Como comentó a la autora un ex ministro del interior (entrevista, 15/02/2011) *“el tema no está en la agenda gubernamental”* más allá de la ley. *“No les interesa realmente la cuestión”*. La sensación generalizada es que se votó una ley para mostrar que se trabaja en la situación de los refugiados pero que no quieren que se vuelva a tocar el tema por un largo período. Por su parte, El Ali (entrevista, 07/01/2012), criticó a la ley, ya que considera que no modificó nada para los palestinos, y espera que el próximo boceto sea aprobado.

Es criticable el tiempo que tomó al Ministerio de Trabajo presentar el boceto de implementación, más allá de los problemas políticos y cambios de gobierno. Al ministro Harb le llevó seis meses presentarlo y al ministro Nahas, calculando desde que entró a su cargo hasta el momento en el que supuestamente lo iba a realizar, alrededor de ocho meses. Es poco probable que en el resto del año esta ley tenga una implementación, por diferentes cuestiones. Como plantea el-Natour (entrevista, 02/01/2012), hay que tener en cuenta tres elementos:

- La unión de los palestinos en Cisjordania: si están unificados, puede crearse presión sobre el Líbano.
- El Estado Palestino: si finalmente, se genera el Estado de Palestina, en teoría, se pierde el miedo a la naturalización de los palestinos en el Líbano.
- La crisis siria: más allá de los resultados de esta crisis, la misma generará cambios en la zona. Existe la posibilidad de que utilicen a los palestinos como herramienta política contra el Líbano, generando marginalización.

Capítulo 7: Las actividades después del proceso:

Hoy en día, las instituciones y ONGs que luchan por la implementación de la ley laboral y de seguridad social, siguen realizando actividades para discutir el tema y volver a posicionarlo en la agenda política para que tenga una resolución.

Por ejemplo, de acuerdo un integrante de CEP, (entrevista, 30/01/2012), el comité trabaja junto con la OIT y otras instituciones en un reporte que incluye estadísticas y datos de los palestinos en el Líbano, que se esperaba presentar en Marzo del 2012. Se espera realizar discusiones sobre el mismo. El hecho de tener a un organismo como la OIT participando del trabajo, garantiza cierta credibilidad sobre el informe. Asimismo, desde CEP están en tratativas con uniones que necesitan del trabajo de palestinos, como la unión de enfermeros, por ejemplo, para negociar la posibilidad de que puedan incorporarse palestinos a la unión. Esto es muy importante, dado que la reciprocidad en la sindicalización no se negoció, por lo que hay que buscar diferentes uniones que necesiten del trabajo de los palestinos y quieran modificar sus políticas.

El Ali (entrevista, 07/01/2012), de Najdeh, plantea que hoy en día es más fácil reunirse con políticos y los libaneses están comenzando a escucharlos más. Asimismo, siguen trabajando con campañas de promoción del derecho al trabajo y reuniones.

De acuerdo a un miembro de la OLP (entrevista, 18/02/2011), muchos grupos palestinos ya se pronunciaron contra la ley, y plantean que los palestinos que viven en los campos de refugiados en el sur del país [cercados con puestos militares de control] deben hacer lo que en Egipto y Libia ocurrió en enero 2011. Plantea, asimismo, que los palestinos cuentan con un problema de liderazgo, y nadie lucha por sus derechos.

El parlamentarista Marwan Fares (entrevista, 06/02/2012), por su parte, planteó que el SSNP está colaborando con diferentes organizaciones palestinas por la lucha de los derechos civiles.

Capítulo 8: Resumen del modelo secuencial de políticas públicas aplicado al caso:

En primer lugar, es importante distinguir que el proceso no posee una implementación aprobada, por lo que la etapa de implementación y de control aún son abiertas.

Para poder explicar de mejor manera cada etapa, se resumirá a continuación cada una de ellas.

Agenda: la agenda se vio influenciada por diferentes factores:

- Presión internacional
- Uso de espacios de comunicación masiva
- Presentación de proyecto de reforma

Discusión: existió la discusión parlamentaria así como fuera del recinto:

- Discusión del parlamento
- Presentación de alternativas
- Decisión del Comité de Administración y Justicia
- Reuniones entre actores clave
- Marchas, uso de medios de comunicación

Decisión: reforma de la ley laboral y de la ley de seguridad social:

- Reformulación del artículo 59 de la ley laboral del 23 de Septiembre de 1946
- Reformulación del artículo 9 de la ley de seguridad social del 26 de Septiembre de 1963

Implementación: escritura de boceto y negativa del Consejo de Estado:

- Boceto de implementación enviado por el ministro Harb en febrero de 2011
- Negativa por parte del Consejo de Estado.

Control: opinión de diferentes actores:

- Críticas sobre la ley

Actualmente, la ley se encuentra nuevamente en la etapa de implementación, esperando su oportunidad para entrar una vez más en la agenda del Ministerio y que un nuevo boceto sea presentado ante el Consejo de Estado.

Una vez que el boceto sea aprobado e implementado, luego se podrá pasar a la etapa de Control.

Parte IV

Conclusión

Los refugiados palestinos en el Líbano han atravesado diferentes etapas en su estadía allí. Legalmente, han sido marginados entre otras cuestiones, en lo laboral, aunque sean los únicos extranjeros que consumen todo su salario en el país. Dadas las diferentes circunstancias que han tenido que pasar y el importante rol que tuvieron en la Guerra Civil, generó que sus derechos civiles quedasen relegados por mucho tiempo. En el año 2010, se aprobó una reforma en la ley laboral y de seguridad social que generó que los palestinos pudiesen trabajar en el Líbano sin el condicionamiento del principio de reciprocidad. Sin embargo, esta ley no fue implementada.

Este trabajo ha intentado mostrar el caso de la aplicación del modelo secuencial de políticas públicas a la reforma de la ley laboral y de seguridad social libanesa del 17 de Agosto del 2010.

El mismo se ha realizado presentando bibliografía que acredita la flexibilidad del modelo secuencial para aplicarlo a casos de diferentes culturas.

El trabajo ha concluido con que las etapas del modelo fueron cumplidas, en forma cronológica, tal como lo presenta la teoría, aunque con ciertas diferencias al modelo original. El ciclo, por su parte, no ha concluido.

El caso del Líbano, donde las resoluciones ministeriales deben ser aprobadas por el Consejo de Estado para su implementación, hizo que se agreguen dos sub-etapas a la etapa de Implementación. Esas sub-etapas son Discusión y Decisión, referentes al Consejo de Estado.

Es importante distinguir los actores que estaban a favor de la reforma de los que estaban en contra. El bloque *Loyalty to the Resistance* votó a favor del proyecto de Jumblatt. En contraposición, votaron por la negativa el *Phalange Party*, *Lebanese Forces* y el bloque de “*Change and Reform*”, basándose en miedos de naturalización de palestinos en el Líbano. De esta manera puede observarse que el principal motor de negativa hacia brindarle derechos civiles a los palestinos es la posible naturalización.

Las etapas se cumplieron de la siguiente forma:

Agenda: incluyó los informes de ONGs e instituciones locales a instituciones extranjeras, generando presión al gobierno libanés y finalmente, haciendo que el *Democratic Gathering Bloc* presente un proyecto de reforma de ley en el parlamento.

Discusión: la discusión existió tanto dentro como fuera del parlamento, se presentaron nuevas propuestas para la modificación de las leyes, se realizaron marchas en apoyo a la reforma y se utilizaron los medios de comunicación para difundir y debatir.

Decisión: la decisión de reformar las leyes laboral y de seguridad social quedó plasmada en la reformulación del artículo 59 de la ley laboral del 23 de Septiembre de 1946 y del artículo 9 de la ley de seguridad social del 26 de Septiembre de 1963.

Implementación: la implementación no pudo concretarse. Un primer intento de implementar la reforma se dio cuando el gobierno era un garante mientras se esperaba la formación de un nuevo gobierno, por lo que no tenía la capacidad de realizar estos cambios de acuerdo a la Constitución, y en base a eso se dictaminó desde el Consejo de Estado la desaprobación del boceto de implementación.

Control: al no llegarse a implementar la ley, el control sobre la implementación no es válido para este caso, pero lo es el control sobre el proceso y la ley en general. Pocas expectativas de cambio existían entre los palestinos, ante esta reforma, y al no implementarse, no hubo cambios en su vida cotidiana, a simple vista.

Seguidamente, se intentará verificar las hipótesis planteadas en este trabajo:

1- El proceso de reforma de la ley laboral libanesa del 17 de Agosto del 2010 cumple con todos los pasos establecidos en el modelo secuencial de políticas públicas.

Esta hipótesis es falsa ya que al día de la fecha, la reforma de la ley laboral y de seguridad social libanesa no cumple con todos los pasos del modelo secuencial. Esto se debe a que todavía no hay implementación, y se espera que una vez que haya implementación luego suceda el control, por lo que se espera que se den todos los pasos en el futuro. Pero, en el orden de responder a la hipótesis, hoy en día no se puede asegurar que sucedan todos los pasos, por lo que, a la fecha, el proceso de reforma de la ley laboral libanesa del 17 de Agosto del 2010 no cumple con todos los pasos establecidos en el modelo secuencial de políticas públicas.

2- Los cambios de gobierno tienen incidencia en el tiempo que toma realizar cada una de las etapas del modelo secuencial en el caso analizado.

Esta hipótesis es verdadera. Más allá de que los problemas políticos hicieron que se retrase el boceto de implementación del ministro Harb, el cambio de gobierno generó que su presentación fuese invalidada por el Consejo de Estado. Asimismo, los cambios en el Ministerio de Trabajo generan retrasos en una nueva propuesta.

3- De acuerdo a las entrevistas realizadas, existe entusiasmo de un cambio positivo en la inserción de palestinos al mercado laboral, luego de la implementación de la reforma de la ley.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, no existe entusiasmo de un cambio positivo en la inserción de palestinos al mercado laboral, luego de la implementación de la reforma de la ley. La mayoría de las entrevistas dejan entrever que no hay esperanzas de cambio.

Considero que existe un desafío muy grande para las instituciones que trabajan defendiendo los derechos de los palestinos en el Líbano. Desde el punto de vista de la autora, es clave:

- Realizar estudios académicos, papers, artículos
- Utilizar las nuevas formas de comunicación TICs, especialmente Facebook, blogs, Twitter, por ejemplo, para difundir su trabajo y la problemática de los refugiados palestinos en el Líbano
- Generar movilizaciones, mesas de discusión, reuniones con actores clave, etc

Todas herramientas que difundan el problema tanto en el Líbano como a nivel internacional y que vuelva a poner a esta ley en la agenda pública, de manera de presionar sobre el gobierno para que avance en su implementación.

En conclusión, esta ley es un cambio muy importante para los refugiados palestinos en el Líbano, ya que es un paso hacia adelante en la obtención de derechos civiles. El tiempo que ha tomado para esta ley llegar al parlamento es tan largo que valen la pena las actividades que se realizan para continuar por ese camino buscando la implementación de esta ley y no perder lo que tanto les ha costado conseguir.

Bibliografía:

Artículos online:

- Al-Natour, S. 1997. *The legal status of Palestinians in Lebanon*. [en línea]. En: Journal of Refugee Studies. Vol. 10 No. 3. 1997 [Consulta: el 27 de enero de 2011]. Disponible en: <<http://www.jrs.oxfordjournals.org>>
- Committee for employment of the Palestinian Refugees in Lebanon. Chronological list of meetings/gatherings on the Palestinians' rights. [en línea]. [Consulta: el 25 de Febrero del 2011]. Disponible en: <http://www.cep-lb.org/pdf/5updatedchronologicallistaugust18.pdf>
- Committee for employment of Palestinian Refugees in Lebanon. *Commentaries and reactions related to the Democratic Gathering (PSP) Draft Bill presented at the 2nd Parliamentary session*. [en línea]. [Consulta: el 25 de Febrero del 2011]. Disponible en: <<http://www.cep.lb.org/pdf/CommentariesonPalestinianRightsSummaryTable12July20102.pdf>>
- El-Natour, S. 2011. *Palestinians and the amendments of the labour law and social security: A legal Study* [en línea]. En: CEP: Resources. "Huququna (our Rights)" Series 2. [Consulta: el 20 de febrero de 2012]. Disponible en: <http://cep-lb.org/pdf/resources2_061211_en.pdf>
- El-Natour, S y Yassine, D. 2007. *Insight on the Legal Status Governing Daily Lives of Palestinian Refugees in Lebanon*. [en línea]. Palestinian Refugee Research Net. [Consulta: 5 de marzo de 2011]. Disponible en: <<http://prrn.mcgill.ca/research/papers/NatourPalestiniansLebanon.pdf>>
- Estévez, A. y Esper, S. 2009. *Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas: sus etapas*. [en línea]. En: Revista IR, No. V, del Instituto. Administración Federal de Ingresos Públicos. Pp 72-90. [Consulta: 22 de Noviembre de 2010]. Disponible en: <<http://www.afip.gob.ar/instituto/2011/IR05.pdf>>
- Palestinian Human Rights Organization. 2010. *Position paper on: Law adopted by Lebanese Parliament on 17 August 2010 regarding Palestinian refugees' right to work and social security*. [en línea]. [Consulta: el 25 de Febrero del 2011]. Disponible en: <<http://www.palhumanrights.org/var/Position%20Paper%20-RTW%20and%20Social%20Security%20Amended%20Laws.pdf>>

Capítulos de Libros y artículos:

- Brynen, Rex. *Building a Better Relationship: Palestinian refugees, Lebanon, and the role of the International Community*. IDRC. Mc Gill University, Canadá. 15 de Junio de 2009.
- Brynen, Rex. *Imagining a Solution: Final Status Arrangements and Palestinian Refugees in Lebanon*. En: Journal for Palestine Studies. Vol XXVI. No 2. Winter 1997. Issue 102. Beirut. Pp 42-58.
- Gelber, Yoav. *The History of Zionist Historiography*. En: Benny Morris. *Making Israel*. The University of Michigan Press, USA. 2007. Pp 47-80.
- Haddad, Simon. *Sectarian Attitudes as a Function of the Palestinian Presence in Lebanon*. En: Arab Studies Quarterly. Vo. 22, No 3. Summer 2000, USA. pp 81-100.
- Hanafi, Sari. *Palestinian Refugees Camps in Lebanon: Laboratory of Indocile Identity Formation*. En: Khalidi, M [Ed.]. *Manifestations of Identity: The lived reality of Palestinian refugees in Lebanon*. Institute for Palestine Studies & Institut français du Proche-Orient. Beirut. 2010. Pp 45-74.
- Khalili, Laleh. *Palestinians: The politics of Control, Invisibility, and the Spectacle*. En: Khalidi, M [Ed.]. *Manifestations of Identity: The lived reality of Palestinian refugees in Lebanon*. Institute for Palestine Studies & Institut français du Proche-Orient. Beirut. 2010. Pp 125-145.

- Khalidi, M. & Riskendahl, D. *The lived reality of Palestinian Refugees in Lebanon*. En: Khalidi, M [Ed.]. *Manifestations of Identity: The lived reality of Palestinian refugees in Lebanon*. Institute for Palestine Studies & Institut français du Proche-Orient. Beirut. 2010. Pp 1-12.
- Kingdon. *Agenda Setting*. En: Theodoulou S & Cahn, M. [Eds.]. *Public Policy. The Essentials readings*. Prentice-Hall Eds., USA . 1995. pp 105-113.
- Ripley, Randall B. *Stages of the Policy Process*. En: McCool, Daniel. *Public Policy Theories, Models, and concepts*. Prentice-Halls Eds., USA. 1995. pp 157-162.
- Rubenberg, Cheryl. *Palestinians in Lebanon: a question of human and civil rights*. En: Arab Studies Quarterly. Vo. 6, No. 3. Summer 1984, USA. Pp 194-221.
- Sayigh, Rosemary. *Palestinians in Lebanon: Harsh present, uncertain future*. En: Journal of Palestine Studies. Vol. XXV. No 1. August 1995. Beirut. Pp 37-53.
- Sfeir, Jihane. *Palestinians in Lebanon: The Birth of the "Enemy Within"*. En: Khalidi, M [Ed.]. *Manifestations of Identity: The lived reality of Palestinian refugees in Lebanon*. Institute for Palestine Studies & Institut français du Proche-Orient. Beirut. 2010. Pp 13-33.
- Shlaim, Avi. *The Debate about 1948*. En: Benny Morris. *Making Israel*. The University of Michigan Press., USA. 2007. Pp 124-146.

Informes:

- Chaaban, J., Ghattas, H., Habib, R., Hanafi, S., Sahyoun, N., Salti, N., Seyfert, K., Naamani, N. 2010. *Socio-Economic Survey of Palestinian Refugees in Lebanon*. American University of Beirut (AUB) and the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA).
- Committee for Employability of Palestinian refugees in Lebanon. 2009. *Legal Text Governing the Employment of Palestinian Refugees in Lebanon. A Study and Comparison*. CEP, Beirut.
- Follow-up Committee for the Employability of Palestinian Refugees in Lebanon & International Labour Organization. 2010. *Review of Studies on the Employability of Palestinian Refugees in the Lebanese Labour Market*. ILO, Beirut.
- Lebanese Palestinian Dialogue Committee. 2010. *Lebanon and Palestinian Refugees: Policy Foundations and Milestones 2005-2009*. LPCD, Beirut.

Legislación:

- Organización Internacional del Trabajo. 1919. *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*. [en línea]. [Consulta: 19 de Marzo de 2012]. Disponible en: <<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/constq.htm>>
- Organización Internacional del Trabajo. 1951. *Convenio 100, sobre la igualdad de remuneración*. [en línea]. [Consulta: 19 de Marzo de 2012]. Disponible en: <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C100>>
- Organización Internacional del Trabajo. 1958. *Convenio 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación)*. [en línea]. [Consulta: 19 de Marzo de 2012]. Disponible en: <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C111>>
- Organización Internacional del Trabajo. 2012. *Ratificaciones de los Convenios sobre los derechos humanos fundamentales por países de Asia*. [en línea]. [Consulta: 19 de Marzo de 2012]. Disponible en: < <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/docs/declAS.htm>>

Libros:

- Drysdale, Alasdair y Blake, Gerald H. 1985. *The Middle East and North Africa: A political Geography*. Oxford University Press. Oxford.

- Khalidi, Muhammad. 2001. *Palestinian Refugees in Lebanon 2001*. Institute for Palestine Studies, Beirut.
- McCool, Daniel. 1995. *Public Policy Theories, Models, and concept*. Prentice-Halls Eds., USA. Pp 162-170.
- Morris, B. 2007. *Making Israel*. The University of Michigan Press, USA.
- Russell, R y Samoilovich, D. 1979. *El conflicto árabe-israelí: desde sus orígenes hasta la firma del tratado de paz entre Egipto e Israel*. Ediciones de Belgrano. Buenos Aires.
- Traboulsi, Fawwas. 2007. *A history of modern Lebanon. Capítulos: 6,11, 12, 13 y Postscript*. Pluto Press. Londres.

Mapas:

- Mapa 1: *Plan de Partición 1947*. UNISPAL. [en línea]. [Consulta: 28 de octubre del 2011]. Disponible en: <http://domino.un.org/unispal.nsf/cf02d057b04d356385256ddb006dc02f/3cbe4ee1ef30169085256b98006f540d?OpenDocument>
- Mapa 2: Campo de refugiados palestinos en el Líbano. UNRWA. 2011. *Palestine refugees in Lebanon*. [en línea]. [Consulta: 15 de Marzo del 2012]. Disponible en: <http://unrwa.org/userfiles/20111002306.pdf>

Páginas web:

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). [Consulta: 25 de septiembre de 2011]. <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/>
- Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo. [Consulta: 12 de marzo de 2011]. <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/184>
- Organización de Naciones Unidas. 2003. *La cuestión palestina y las Naciones Unidas [en línea]*. Capítulo 2. [Consulta: 05 de enero de 2011]. <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/palestine/index.html>
- UNISPAL. *Resolución 202*. [en línea]. [Consulta: 28 de octubre del 2011]. <http://unispal.un.org/unispal.nsf/181c4bf00c44e5fd85256cef0073c426/c758572b78d1cd0085256bcf0077e51a?OpenDocument>
- UNISPAL. *Resolución 302*. [en línea]. [Consulta: 28 de octubre del 2011]. <http://unispal.un.org/unispal.nsf/181c4bf00c44e5fd85256cef0073c426/af5f909791de7fb0852560e500687282?OpenDocument>
- UNRWA. [Consulta: 13 de marzo del 2011]. <http://www.unrwa.org/index.php>

Tesis:

- Reme, Maria Aano. 2007. *The Frozen Case: Civil rights of the Palestinian refugees in Lebanon – perceptions and realities* [en línea]. Master's thesis in History. University of Bergen. [Consulta: 05 de Marzo de 2012]. Disponible en: https://bora.uib.no/bitstream/1956/2344/1/Masterthesis_Reme.pdf