

Conferencia Internacional del Trabajo
88.^a reunión 2000

Memoria del Director General

Anexo

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN 92-2-311515-9
ISSN 0251-3226

Primera edición 2000

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza.

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Indice

ANEXO: Informe sobre la situación de los trabajadores en los territorios	
árabes ocupados	1
Introducción	1
Acontecimientos recientes	4
Economía y mercado de trabajo	12
Seguridad social	26
Legislación laboral, relaciones de trabajo y diálogo social	27
Cooperación técnica	32
Consideraciones generales	44

ANEXO

Informe sobre la situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados

Introducción

1. Este informe se basa en los resultados de la misión enviada por el Director General con el fin de reunir datos e informaciones respecto de las condiciones de empleo de los trabajadores en los territorios árabes ocupados¹, así como en la documentación recibida por la OIT.
2. El Director General designó al Sr. Jean-Michel Servais, coordinador de investigación del Instituto Internacional de Estudios Laborales, para que le representara durante esa misión. El Sr. Servais estuvo acompañado por el Sr. Tayo Fashoyin, funcionario encargado del Programa InFocus sobre Fortalecimiento del Diálogo Social, y la Sra. Sandrine Cazes-Chaigne, de la unidad de Análisis de Políticas y Asesoramiento. La misión se llevó a cabo en Israel y en los territorios árabes ocupados del 30 de abril al 6 de mayo de 2000. Durante su estancia los miembros de la misión contaron con todas las facilidades necesarias, por lo cual desean expresar su agradecimiento a las autoridades correspondientes.
3. Como en años anteriores, se llevó a cabo otra misión en la República Árabe Siria, del 25 al 26 de abril de 2000. Esta última estuvo integrada por el Sr. Ibrahim Souss, Director Regional para las actividades de la OIT en los Estados árabes, y el Sr. Lee Swepston, jefe del Servicio de la Igualdad y Coordinación de los Derechos Humanos. Estos últimos celebraron consultas con los responsables gubernamentales y con las organizaciones de

¹ Véase la Resolución sobre las repercusiones de los asentamientos israelíes en Palestina y en otros territorios árabes ocupados en relación con la situación de los trabajadores árabes, adoptada por la 66.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1980).

empleadores y de trabajadores interesadas. En Damasco, se entrevistaron concretamente con el Ministro de Estado encargado de Asuntos Exteriores, la Ministra de Trabajo y Asuntos Sociales y el Gobernador de la provincia de Quneitra. Se reunieron asimismo con los representantes de la Cámara de Industria de Damasco, de la Federación General de Sindicatos de Siria y de la Confederación Internacional de Sindicatos Arabes (ICATU).

4. Las informaciones que se recogieron para este informe se refieren a las condiciones de trabajo y empleo específicas de los trabajadores de los territorios árabes ocupados en ámbitos tales como la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo, el acceso al mercado de trabajo, las condiciones de trabajo, la seguridad social y las relaciones laborales. Al abordar estas diversas cuestiones, los miembros de la misión tuvieron especialmente presentes los principios y objetivos establecidos por la Constitución de la OIT y su Preámbulo, por la Declaración de Filadelfia y por las normas internacionales del trabajo adoptadas por la OIT, así como los principios fijados por sus órganos de control. Respecto de esto, debe mencionarse en particular el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), así como el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Entre las informaciones disponibles cabe mencionar, asimismo, los textos legislativos pertinentes en los ámbitos que son competencia de la Organización Internacional del Trabajo. Como se sabe, los palestinos que viven en la parte de los territorios bajo control israelí siguen sometidos a un conjunto de leyes emanadas del Imperio Otomano, del mandato británico, y de fuentes jordanas y egipcias, así como a los decretos militares israelíes. El marco jurídico de la faja de Gaza es el derecho egipcio, y el de la ribera occidental el derecho jordano. Por lo que atañe a las regiones controladas por los palestinos, la Autoridad Palestina ha adoptado diversas leyes y reglamentos; durante la misión, por ejemplo, se adoptó el Código de Trabajo.
5. Los representantes del Director General celebraron numerosas reuniones y discusiones. Se entrevistaron con las autoridades israelíes en Jerusalén y Tel Aviv, así como en Erez. Visitaron asimismo Jerusalén Este, la ribera occidental del Jordán y la faja de

Gaza y llegaron también a la aldea de Majdal Shams, en el Golán ². Los miembros de la misión contaron con la amable y eficaz asistencia del Sr. Timothy S. Rothermel, representante especial del PNUD, que dirige el programa de asistencia al pueblo palestino. Contaron asimismo con la valiosa colaboración del Sr. Khaled M. Doudine, funcionario de programación y administración de la OIT para la ribera occidental del Jordán y para Gaza.

6. Se entrevistaron con numerosas autoridades palestinas, en particular con el Sr. Rafiq Shaker Al-Natsheh, Ministro de Trabajo, y el Dr. Sa'di Al-Krunz, Ministro de Industria. Se reunieron también en Naplusa con el Sr. Ma'az Nabulsi, presidente de la Cámara de Comercio, el Sr. Shafer Sa'ed, secretario general de la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) y, en Gaza, con el Sr. Rasem M. Al Bayari, secretario general adjunto de la Federación y presidente para la faja de Gaza. Se entrevistaron también con el Dr. Hasan Abu-Libdeh, presidente de la Oficina Central Palestina de Estadísticas y varios de sus colaboradores. En Gaza contaron con la asistencia del Dr. Sa'di El-Krunz, Presidente del Consejo de la Autoridad Palestina para las zonas industriales y las zonas francas y visitaron la zona industrial de Karni, donde se entrevistaron con el Administrador Gerente de la Sociedad de Desarrollo de la Zona Industrial Palestina, el Dr. Abdel Malik Al-Jaber. En Jerusalén Este, se reunieron también con el Sr. Mahdi Abdel Hadi, presidente de la Sociedad Académica Palestina para el Estudio de Asuntos Internacionales (PASSIA).
7. Además del Sr. Timothy Rothermel y el Sr. Khaled Doudine, los miembros de la misión se entrevistaron con el Sr. Herbert Behrstock, Director de los asuntos relativos a las Naciones Unidas en la Oficina del coordinador especial de las Naciones Unidas en los territorios ocupados (UNSCO). En Naplusa visitaron un centro de formación profesional para discapacitados creado con la asistencia de la OIT.

² La posición del Gobierno israelí con respecto al Golán se expresó en los siguientes términos: «la misión de la OIT tiene por finalidad reunir datos para el informe del Director General sobre los territorios árabes ocupados. Según la posición adoptada por el Gobierno de Israel, el Golán, al que se han aplicado la ley, la jurisdicción y la administración israelíes, no constituye uno de esos territorios. Habida cuenta de lo anterior, se otorgó a la misión de la OIT la autorización para visitar el Golán como signo de buena voluntad y bajo reserva. La decisión de facilitar dicha visita no debe constituir un precedente y no contradice en absoluto la posición del Gobierno de Israel».

8. En el Golán, se entrevistaron con miembros de la comunidad árabe en la aldea de Majdal Shams.
9. El programa organizado por las autoridades israelíes incluía reuniones con el Sr. Eli Yishai, Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, con el Sr. Eli Paz, primer Director General Adjunto, y con sus colaboradores, así como con representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Defensa y del Instituto del Seguro Nacional. Los miembros de la misión se entrevistaron en Tel Aviv con el General de Brigada Yosef Mishlev, coordinador adjunto de las actividades gubernamentales del Ministerio de Defensa en los territorios. El Sr. Dori Goren, Vicedirector del Departamento de Organizaciones Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores coordinó esta parte de la misión.
10. Se organizaron reuniones con el Sr. Yosef Gattegno, de la Federación de Empresarios Israelíes, y con el Sr. Yousef Kara, de la central sindical Histadrut, así como con el Sr. Ofer Bronchtein, Director General del Instituto Internacional de la Histadrut. Los miembros de la misión fueron también a la zona industrial de Erez, donde visitaron varias empresas.

Acontecimientos recientes

11. El Ministro de Trabajo de la Autoridad Palestina declaró que la situación de los trabajadores árabes de los territorios ocupados no había mejorado. Recordó ciertos incidentes ocurridos en el puesto de control israelí en el pasado y formuló un alegato relativo a un caso de malos tratos que tuvo lugar en Ramat-Jane: según su declaración, se obligó a un grupo de trabajadores palestinos a abandonar un autobús y se les sometió a un control abusivo; dijo, además, que habían recibido golpes y que uno de ellos, el Sr. Mahmoud Moussa Mossalem, sufrió la fractura de un brazo. Esta última información fue comunicada también por el Sr. Adnan El Telawi, Jefe de la delegación permanente de la Organización Árabe del Trabajo en Ginebra, en una carta dirigida al Director General de la OIT de fecha 4 de abril de 2000. El Ministro de Trabajo se quejó, por otra parte, de que las autoridades israelíes no tomaban suficientes medidas contra los trabajadores ilegales. Mencionó además el traslado de una empresa israelí a los territorios, donde contamina el medio ambiente. Hizo referencia también a las cotizaciones de la seguridad social que las

autoridades israelíes descuentan del salario de los trabajadores árabes empleados en Israel. Si bien es cierto que la transferencia de los derechos adquiridos depende del establecimiento de una institución palestina de seguridad social, es necesario, en su opinión, que los israelíes proporcionen desde ahora las informaciones correspondientes a esos derechos, dado que la creación de ese organismo no habrá de tardar.

12. El Ministro hizo referencia también, tanto durante la reunión como en un memorándum, a las condiciones de trabajo de los trabajadores palestinos ocupados en Israel. Mencionó, en particular, la larga jornada de trabajo que cumplen, habida cuenta sobre todo del tiempo que pasan en el puesto de control los trabajadores que vienen de Gaza, y el recurso a los intermediarios para obtener permisos de trabajo en Israel. Aunque reconoce que ciertos colaboradores palestinos están también implicadas en esto último, considera no obstante que es urgente que las autoridades israelíes pongan fin a esas prácticas y garanticen a todos los trabajadores palestinos un trabajo decente.
13. Los interlocutores de la misión, en particular los representantes de los sindicatos palestinos, hicieron hincapié en la falta de claridad en cuanto a la legislación aplicable en los asentamientos que siguen creándose y extendiéndose. Esa falta de claridad afecta evidentemente a los trabajadores, sobre todo en lo relativo al control de las condiciones de trabajo. Los dirigentes de los sindicatos palestinos no pueden desplazarse libremente en esas colonias y, según ellos, sus afiliados son objeto de discriminación antisindical. Los dirigentes sindicales entrevistados expresaron su preocupación con respecto a los intermediarios privados que intervienen para obtener permisos de trabajo en Israel. Las actividades de esos intermediarios constituyen una de las principales fuentes de abusos. Los responsables de la Federación en Naplusa explicaron a los miembros de la misión que habían secundado una propuesta formulada por los empleadores israelíes del sector de la construcción para contratar grupos de trabajadores palestinos; sin embargo, tras esos primeros contactos no se ha tomado ninguna medida concreta.
14. Varias personalidades palestinas subrayaron hasta qué punto las medidas administrativas adoptadas por razones de seguridad obstaculizan el desarrollo de las actividades industriales y

comerciales de los empleadores palestinos. Las autorizaciones exigidas para dejar pasar a los hombres de negocios o a los camiones tienen repercusiones negativas sobre el desarrollo de la economía palestina, así como sobre las inversiones y, por ende, sobre el empleo.

- 15.** Esos problemas fueron mencionados también por los responsables de la UNSCO, y de las demás organizaciones de las Naciones Unidas instaladas en la zona, en relación con los proyectos de cooperación técnica puestos en práctica para contribuir a consolidar la economía palestina. Las medidas administrativas aplicadas en materia de seguridad afectan el suministro del equipo necesario, así como el movimiento de vehículos (incluida la obtención de autorizaciones para los vehículos y para los conductores) e incluso la contratación de expertos o la renovación de sus contratos.
- 16.** El Ministro de Industria de la Autoridad Palestina destacó el interés de las zonas industriales establecidas con frecuencia en los confines de Israel y de los territorios palestinos. Dichas zonas deberían crear numerosos empleos. Inversores privados procedentes de diferentes regiones, con inclusión de Israel, han establecido ya en esas zonas (por ejemplo, en Karni) empresas textiles o empresas de equipo eléctrico y deben crearse aún muchas otras, entre ellas, empresas en el ámbito de la nueva economía. Hay por consiguiente una necesidad urgente de formación de los trabajadores palestinos en esos ámbitos de actividad, y el Ministro solicitó específicamente la asistencia de la OIT a tales efectos.
- 17.** El Ministro israelí de Trabajo y Asuntos Sociales insistió en su deseo de desarrollar las relaciones entre las autoridades israelíes y palestinas en todos los niveles. Por ello, escribió personalmente al Ministro de Trabajo de la Autoridad Palestina para proponerle establecer una colaboración y sugerirle cierto número de esferas en las cuales ésta podría desarrollarse, y le mencionó, asimismo, que estaba dispuesto a colaborar también en otras esferas, pero no ha recibido aún respuesta. Los responsables israelíes mencionaron varios proyectos concretos de seminarios conjuntos en el ámbito de la seguridad y la higiene o en el de la construcción, aceptados por parte de los israelíes, pero aplazados o anulados a solicitud de los palestinos. Los israelíes propusieron asimismo un proyecto de contratación de grupos de trabajadores palestinos para trabajar en

el sector de la construcción en Israel, pero no han recibido aún respuesta de parte de los palestinos. Los israelíes dijeron no obstante que estaban dispuestos a proseguir sus esfuerzos con miras a subsanar los problemas que encuentran sobre todo los trabajadores palestinos empleados en Israel.

- 18.** Expresaron más concretamente su voluntad de aclarar los incidentes mencionados por las autoridades palestinas, en particular el de Ramat-Jane, pero dijeron también que deseaban obtener informaciones más precisas sobre la fecha en que tuvo lugar ese incidente y el nombre de los trabajadores afectados. Recordaron los riesgos que sigue habiendo de que se cometan atentados terroristas y que justifican la aplicación de medidas de seguridad. En ese contexto, en particular, dijeron que se oponían rotundamente al ingreso en Israel de trabajadores clandestinos. Se redactó un folleto para explicar a los trabajadores interesados las desventajas del trabajo clandestino, el cual debe ser ampliamente difundido. Los responsables israelíes recordaron también el compromiso asumido en el acuerdo de París de transferir a la Autoridad Palestina los derechos de la seguridad social acumulados por los trabajadores palestinos empleados en Israel, una vez que dicha Autoridad haya establecido una estructura de seguridad social. No bien se hayan tomado medidas a tales efectos, se proporcionarán las informaciones necesarias. Por lo que respecta a las condiciones de trabajo de esos trabajadores palestinos contratados como jornaleros, se recordó que, desde hacía un año, no se había efectuado ningún cierre de los territorios en días laborables (es decir, con exclusión de los feriados oficiales). Los responsables israelíes solicitaron asimismo informaciones específicas con respecto a los casos en que han intervenido intermediarios para obtener permisos de trabajo en condiciones dudosas para los trabajadores palestinos, a fin de aplicar sanciones de ser necesario.
- 19.** Por lo que respecta a la contaminación provocada por una fábrica israelí instalada en el norte de Turkarem, el coordinador adjunto de las actividades del Gobierno en los territorios destacó que las dos partes tenían interés en evitar una degradación de esa índole que podía afectar también a Israel, dada la proximidad de la línea verde. El Ministro israelí y el Ministro de la Autoridad Palestina encargados del medioambiente crearon un grupo especial de investigación que llegó a la conclusión de que no hay ningún

problema de contaminación. Se han efectuado controles periódicos y todos los daños comprobados han sido reparados. Se señaló también la construcción ilegal de un muro alrededor de la fábrica. Hay otros casos de contaminación originada en los territorios ocupados respecto de los cuales se requiere también una colaboración.

- 20.** De manera más general, las autoridades israelíes manifestaron su voluntad de encontrar medios para adoptar medidas de seguridad que afecten lo menos posible las actividades comerciales, el ingreso de trabajadores palestinos en Israel y la puesta en práctica de un proyecto de cooperación técnica en los territorios palestinos. Como ejemplo de esto, mostraron a los miembros de la misión de qué manera tenían previsto facilitar el paso de los trabajadores en el punto de control de Erez en Gaza.
- 21.** Por lo que atañe a los trabajadores palestinos empleados en los asentamientos, los responsables del Ministerio israelí de Trabajo indicaron que esos trabajadores podían elegir representantes, llegado el caso afiliados a la PGFTU, y que esos trabajadores podían también presentar una queja ante el Ministerio de Trabajo en caso de abuso.
- 22.** El coordinador adjunto de las actividades del Gobierno en los territorios palestinos hizo una reseña de las medidas adoptadas desde 1997 para aumentar el número de trabajadores palestinos empleados en Israel:
 - a)* supresión de las cuotas: los permisos se otorgan en función de las necesidades del mercado;
 - b)* reducir la edad a la que los trabajadores palestinos pueden ir a trabajar en Israel (dicha edad está fijada actualmente en 23 años, y es necesario además que los trabajadores interesados estén casados). No obstante, 1.000 trabajadores de más de 21 años (solteros y sin hijos) tienen autorización para trabajar en Israel; se trata de una primera experiencia y 500 a 600 de esos trabajadores ya han obtenido un permiso;
 - c)* control es de seguridad en los puntos de control tanto por parte de los palestinos como por parte de los israelíes;

- d) posibilidad para esos trabajadores de tener horarios más flexibles en Israel (posibilidad de trabajar hasta más tarde: hasta las 19 horas e incluso después de esa hora);
 - e) puesta en marcha con éxito del programa de empleo continuo (es decir, la posibilidad para muchos de esos trabajadores de ingresar y seguir trabajando en Israel en período de tensión en materia de seguridad, incluso durante el cierre de los territorios);
 - f) coordinación y organización (periódica) de encuentros entre los empleadores israelíes y los palestinos que solicitan empleo;
 - g) posibilidad de que cierto número de trabajadores palestinos (hasta 8.000 según las disposiciones en vigor, pero ese límite puede ampliarse en caso de necesidad) pasen la noche en Israel; unos 8.000 trabajadores palestinos tienen un permiso a tales efectos;
 - h) programa de contratación de grupos de trabajadores palestinos, de común acuerdo con la asociación de empleadores del sector de la construcción;
 - i) en general, un esfuerzo conjunto por aumentar el número de trabajadores palestinos empleados legalmente en Israel mediante la creación de zonas industriales y, al mismo tiempo, gracias a las nuevas facilidades previstas en el punto de paso de Erez.
- 23.** El coordinador adjunto destacó también que la creación de zonas industriales en Karni, Rafah, Jenin, Kaduri, Naplusa, y en el futuro quizá también en Tarkumiya, debería incrementar considerablemente el número de trabajadores palestinos empleados.
- 24.** Los interlocutores israelíes señalaron que se trata de un proceso que se ha desarrollado progresivamente. Los resultados concretos obtenidos hasta ahora se indican también más adelante en este informe. Se procura, además, simplificar los procedimientos de circulación para los palestinos, ya sea que se trate de trabajadores, de comerciantes o de transportistas. Los productos palestinos están

en venta en las tiendas y los supermercados israelíes y pueden ser exportados a todas las regiones del mundo.

- 25.** Tal como se explicó en los informes precedentes, la región del Golán fue ocupada por Israel en 1967 y anexada en 1981. Dicha anexión no fue reconocida ni por las Naciones Unidas ni por las poblaciones árabes que vivían desde siempre en la región y siempre se han considerado sirias. Los acuerdos entre Israel y los palestinos no se refieren a esta región. La posición del Gobierno israelí consiste en afirmar que esta última, a la cual se han aplicado la ley, la jurisdicción y la administración israelíes, no constituye un territorio árabe ocupado en el sentido del informe del Director General.
- 26.** Por su parte, el Gobierno sirio reiteró su objeción a que se utilizara cualquier término que describiera a los habitantes del Golán de otra forma que no fuera como ciudadanos árabes sirios bajo ocupación. Insistió asimismo para que se hiciera referencia a esta región como Golán sirio ocupado, con arreglo a la terminología empleada en las resoluciones de las Naciones Unidas.
- 27.** Las autoridades sirias pusieron de relieve que la situación en el Golán árabe sirio no había cambiado realmente con respecto a los años anteriores. Aludieron nuevamente a la confiscación de tierras, al problema del agua, y a las políticas de establecimiento de asentamientos. Las autoridades sirias añadieron que no habían cesado las prácticas laborales anteriores, en particular los despidos, la discriminación en el plano de la contratación y de los salarios, y la prohibición de las licencias con ocasión de los acontecimientos nacionales celebrados por los demás ciudadanos sirios. Las autoridades sirias señalaron también las limitaciones impuestas por los israelíes para el transporte y la venta de manzanas producidas en la región.
- 28.** La Cámara de Comercio de Damasco y la Federación General de Sindicatos de Siria se refirieron a los mismos problemas. Por su parte, la Confederación Internacional de Sindicatos Arabes indicó que persistían las dificultades de esta población, y se refirió en particular a las prácticas discriminatorias y a la confiscación de tierras.

- 29.** El Gobernador de Quneitra se refirió a las condiciones de trabajo y de vida de los ciudadanos árabes sirios del Golán y a las injusticias de que éstos eran objeto en términos de salarios, seguros y despidos injustificados. Llamó la atención asimismo sobre la situación de los agricultores. Recientemente, las autoridades militares israelíes ocuparon tierras en el lugar denominado As-Sidra, en las tierras de la aldea de Ain Kenia. Los habitantes sirios de esta población se opusieron a la confiscación. No obstante se comprueba tanto allí como en otras partes, la adopción de diversas medidas para limitar la producción de los agricultores árabes y hacer bajar los precios (compras de grandes cantidades de manzanas en condiciones abusivas; importantes gravámenes sobre el transporte y la venta de la producción; impuestos elevados sobre el equipo para la irrigación).
- 30.** Durante la visita de la misión en la región, los miembros de la comunidad árabe entrevistados en Majdal Shams señalaron los mismos problemas. Destacaron hasta qué punto la confiscación de tierras en provecho de los kibutz planteaba problemas para su agricultura. Mencionaron también que se les prohíbe ampliar su producción de manzanas. El problema del agua sigue siendo de actualidad, aun cuando se registraron lluvias abundantes durante el invierno. Se les prohíbe cavar pozos o utilizar el agua de un lago cercano; en cambio, se autoriza a los colonos israelíes a utilizar el agua de dicho lago. Tienen que conseguir una autorización para construir depósitos de agua, los cuales están sujetos además a tasas fiscales elevadas; las autoridades israelíes han ordenado incluso la destrucción de ciertos depósitos. El desempleo sigue siendo para ellos un problema importante: el 90 por ciento de las mujeres están desempleadas, salvo por algunos trabajos estacionales como la cosecha de manzanas, y el 30 por ciento de los hombres se ven obligados a trabajar en Israel.
- 31.** Los interlocutores de la misión añadieron que los miembros de la comunidad árabe eran objeto de discriminación, ya sea en la contratación o en cuanto a las condiciones de trabajo. Por ejemplo, esos trabajadores debían a veces firmar un documento para certificar que habían percibido el salario mínimo cuando en realidad habían percibido un salario inferior. Se hace también distinción entre quienes colaboran con las autoridades israelíes y los que rechazan la ciudadanía israelí. Los docentes de las escuelas oficiales objeto de discriminación en particular si afirman su

ciudadanía árabe siria: sólo obtienen contratos precarios renovables cada año, y se les despide si tienen contactos con otros ciudadanos sirios. En términos más generales, los docentes no pueden gozar de los días feriados sirios y se ven obligados a enseñar ciertas materias, como por ejemplo historia, con una visión parcial.

32. Por lo que respecta a la región del Golán, las autoridades israelíes reiteraron que sus habitantes no eran objeto de discriminación alguna y que se les trataba como a los habitantes de otras regiones de Israel.

Economía y mercado de trabajo

Situación económica

33. *Tendencias generales recientes.* El desarrollo económico y social de los territorios ocupados se ha visto gravemente perturbado y entorpecido durante mucho tiempo por la situación política de la región, en la que los conflictos y la ocupación han persistido a lo largo de los años. La necesidad de unos ingresos dignos (o simplemente de encontrar un empleo) ha empujado a un gran número de trabajadores de los territorios al mercado de trabajo israelí. Sin embargo, los ingresos salariales que se obtienen en Israel están muy por debajo de las cifras que necesita la economía palestina para enjugar su déficit con Israel: en el primer semestre de 1999, el valor de las importaciones declaradas en los territorios como procedentes de Israel ascendía a 843,5 millones de dólares de Estados Unidos, mientras que sus exportaciones a Israel eran sólo de 222,6 millones de dólares de Estados Unidos (lo que supone una baja de un 0,16 por ciento en las exportaciones de los territorios a su principal socio comercial). Además, las pérdidas en concepto de salarios no repatriados y de mercancías no producidas entre 1994 y 1998, a raíz de las medidas de restricción y de seguridad impuestas por las autoridades israelíes (que limitaban la movilidad de los trabajadores y el intercambio de mercancías) superaron con mucho los 2.500 millones de dólares de Estados Unidos recibidos durante el mismo período en concepto de asistencia para sostener el desarrollo de la economía palestina.
34. Las perspectivas de la economía palestina parecen haber mejorado desde 1998. El deterioro que se observaba en la economía entre

1994 y 1997³ parece haber sido contenido. Según estimaciones del Ministerio de Finanzas de la Autoridad Palestina y del Fondo Monetario Internacional (FMI), el índice de crecimiento del producto interior bruto (PIB) se situaba en 1998 en torno a un 3 por ciento, y el índice de crecimiento del producto nacional bruto (PNB), que comprendía también los ingresos obtenidos en el extranjero (sobre todo en Israel), era de un 5,5 por ciento. Parece además que se han creado 47.100 nuevos empleos entre mediados de 1998 y mediados del año siguiente, con el consiguiente descenso de la tasa de desempleo y de subempleo, así como un aumento del salario medio real mensual. Por lo tanto, las perspectivas de empleo y de crecimiento económico son más bien positivas. Ello no obstante, debido al intenso crecimiento de la población en los territorios (más de un 4 por ciento anual) el PIB por habitante se ha estancado e incluso ha disminuido (en 1998 los ingresos por habitante en los territorios palestinos ocupados era de 1.547,7 dólares de Estados Unidos, con una diferencia importante entre la ribera occidental (1.678,8 dólares) y la faja de Gaza (1.315,8 dólares)). Además, como de hecho la mano de obra aumentaba, la cifra *absoluta* de desempleados aumentó también por primera vez en dos años.

- 35.** Según las estimaciones de la Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), la tasa de pobreza⁴ que se registraba en Palestina era de un 23 por ciento en 1998, con una gran diferencia entre la faja de Gaza (un 33 por ciento) y la ribera occidental (un 14,5 por ciento). Además, a pesar de una ligera mejora de la economía palestina, el nivel de vida sigue siendo inferior al de 1994. Los gastos medios de las familias han seguido disminuyendo en términos reales: han pasado de una media mensual de 829 dólares de Estados Unidos en 1996 (para una familia compuesta de siete personas) a 771 dólares en 1998. Según un estudio llevado a cabo por la Comisión Nacional de Lucha contra la Pobreza, la estructura de los gastos se ha modificado ligeramente, pues las familias dedican una parte más grande de su presupuesto a los bienes de consumo de primera necesidad.
- 36.** Por otra parte, otros indicadores macroeconómicos reflejan una evolución más inquietante: el estancamiento de las inversiones

³ Este deterioro supuso la disminución de un 25 por ciento de los ingresos reales por habitante.

⁴ Calculada a partir de un conjunto de bienes de consumo corriente.

privadas (la construcción, que es el factor principal de la inversión privada palestina, disminuyó en un 0,6 por ciento entre el primer trimestre de 1998 y el primer trimestre de 1999) y la debilidad de las exportaciones (a causa de los elevados costos de transacción, de las restricciones fronterizas, del acceso limitado a los mercados exteriores y del escaso nivel de las inversiones que permiten mejorar la productividad), que constituyen dos variables fundamentales para sostener el crecimiento del sector privado palestino. Por último, la disminución de las inversiones públicas, básicamente debida a unos niveles más débiles de ayuda y asistencia de la comunidad internacional en 1999 (524,4 millones de dólares de Estados Unidos en 1999) es también objeto de inquietud. A pesar de una ligera mejora económica, la mano de obra palestina sigue siendo en gran medida tributaria del acceso a los empleos en Israel (un 22,4 por ciento de la población activa trabajaba allí a fines de 1999).

Situación del mercado de trabajo

- 37. Tendencias generales.** La situación del mercado de trabajo palestino está condicionada por el intenso crecimiento de la población, que engendra un gran aumento de mano de obra, y por consiguiente de la oferta laboral. Esta evolución plantea un grave problema a la economía palestina, que no consigue ya «absorber» la mano de obra local. Según el informe de la misión multidisciplinaria enviada por la OIT (en enero y febrero de 2000) a la ribera occidental y Gaza⁵ con vistas a desarrollar la cooperación técnica con la Autoridad Palestina y con los interlocutores sociales, la economía palestina debería crecer a razón de (por lo menos) un 6 por ciento anual para poder absorber el aumento previsto de la población activa, y esto sólo para que la situación del desempleo no siga degradándose. Esta estimación se basa en una hipótesis muy fuerte, según la cual el alza de un 10 por ciento del producto nacional implica el aumento de un 7,5 por ciento del empleo.

⁵ Informe final de la misión multidisciplinaria enviada por la OIT a la ribera occidental y Gaza del 31 de enero al 11 de febrero de 2000 (OIT, Ginebra).

Población y mano de obra

- 38.** Según la PCBS la población de la ribera occidental, comprendida Jerusalén Este, era en 1999 de 1.932.637 personas, y de 1.087.067 personas en la faja de Gaza, lo que arroja un total de 3.019.704 habitantes para el conjunto de los territorios palestinos ocupados. Así pues, cerca de dos tercios de la población palestina se concentran en la ribera occidental y un tercio en la faja de Gaza. Las proyecciones efectuadas por la PCBS prevén una aceleración del índice de crecimiento demográfico hasta fines de 2001. Este índice podría empezar a descender a partir de esa fecha y volver al nivel de 1999 hacia 2010. Según las mismas estimaciones, la población total superaría los cuatro millones de habitantes a fines de 2005 y los cinco millones en 2010.
- 39.** No es fácil evaluar la población israelí de Jerusalén Este, porque no hay estadísticas oficiales al respecto, pero parece que esta población ha aumentado en varias decenas de millares de personas por efecto de la expansión de los asentamientos en torno de la ciudad. Según las estadísticas israelíes, el número de colonos israelíes en los territorios ocupados distintos de Jerusalén Este ha seguido en rápido aumento: a fines de 1998, habían aumentado un 7,6 por ciento en la ribera occidental y un 12 por ciento en la faja de Gaza, para alcanzar una cifra total de 172.500 en el conjunto de los territorios (166.100 y 6.400 para cada una de las dos zonas). Según la Fundación para la Paz en el Medio Oriente, la cifra es aún más elevada y asciende a 180.000 colonos israelíes. Además, muchos indicadores llevan a pensar que las actividades de implantación de asentamientos de poblamiento han seguido intensificándose posteriormente.
- 40.** La población palestina es más bien joven. Según los datos del censo, un 47 por ciento de las personas empadronadas tenía menos de 15 años (un 45 por ciento para la ribera occidental y un 50,2 por ciento para la faja de Gaza). Además, en 1999 el número de niños por mujer era de 6,4 para el conjunto de los territorios ocupados (5,4 y 7,4 respectivamente para la ribera occidental y la faja de Gaza). Por lo tanto, la población activa palestina asciende a unas 688.000 personas en 2000, y según las estimaciones debería llegar al millón en 2010.

41. Según la última encuesta sobre la mano de obra que ha llevado a cabo la PCBS, el índice medio de actividad (es decir, la parte de la población de 15 años y más que tiene un empleo, que está desempleada o que está buscando empleo) era de cerca de un 42 por ciento en 1999 para el conjunto de los territorios, con pequeñas variantes estacionales de un trimestre a otro. Los últimos resultados publicados en abril de 2000 dejan traslucir una ligera baja del índice de actividad entre el último trimestre de 1999 y el primer trimestre de 2000. En la ribera occidental, el índice medio de actividad era de un 42,1 por ciento, y en la faja de Gaza de un 38,2 por ciento en 1999. Los índices de actividad varían entre hombres y mujeres. En 1999, el índice medio de actividad era de un 71,5 por ciento para los hombres y de un 12,5 por ciento para las mujeres en el caso de la ribera occidental. En la faja de Gaza era, respectivamente, de un 66,1 y de un 10,3 por ciento (siempre según la PCBS).

Empleo y desempleo

42. El desglose de la mano de obra palestina por su situación respecto al empleo deja traslucir una mejora del mercado de trabajo: el índice de empleo (que se define en este caso como la parte de la mano de obra que trabaja por lo menos 35 horas por semana) aumentó entre 1998 y 2000 (véase el cuadro 1), pasando de un 77,6 por ciento para el conjunto de los territorios en el primer trimestre de 1998 a un 85,7 por ciento en el primer trimestre de 2000. Aunque sigue siendo elevado, el índice de desempleo siguió disminuyendo y bajó a un 10,9 por ciento en el primer trimestre de 2000, situándose en un 8,9 por ciento en la ribera occidental y en un 15,3 por ciento en la faja de Gaza. En términos absolutos, el número de personas desempleadas que buscan activamente un empleo sin conseguir encontrarlo se eleva a cerca de 74.000 en el conjunto de los territorios (según la PCBS). La mejora de la situación del mercado de trabajo — el índice de subempleo habría disminuido también, pasando de un 6,9 por ciento en el primer trimestre de 1998 a un 3,4 por ciento a fines del primer trimestre del 2000 — se debe sobre todo al escaso número de días de cierre de la frontera (cinco en 1999, según las autoridades israelíes; cero en 2000) durante los cuales los trabajadores no pudieron ir a trabajar a Israel, así como a la creación de muchos puestos de trabajo nuevos en los territorios ocupados. Los datos del cuadro 1 confirman la importancia relativa del empleo en Israel (un 21,9 por

ciento para el primer trimestre de 2000) en relación con el empleo asalariado en los territorios, y con el empleo independiente en relación con el trabajo asalariado. La comparación de las cifras correspondientes al empleo independiente con las relativas al trabajo familiar no remunerado pone de manifiesto que los pequeños explotadores agrícolas y las personas que trabajan en el sector informal siguen siendo bastante numerosos.

43. *El empleo en la ribera occidental y en la faja de Gaza.* La distribución geográfica del empleo es de un 55,7 por ciento en la ribera occidental y un 22,5 por ciento en la faja de Gaza. Según los últimos resultados de la encuesta sobre la mano de obra, el desglose del empleo en los territorios según el estatuto de los trabajadores, es como sigue: un 67,4 por ciento ejerce una actividad asalariada, un 19,7 por ciento está formado por trabajadores independientes o por cuenta propia, un 7,8 por ciento entra en la categoría de trabajadores familiares no remunerados y un 5,1 por ciento está compuesto por empleadores (véase el cuadro 1). El número de empleos asalariados del sector público, en su mayoría al servicio de la Autoridad Palestina ha aumentado, y se estima en unos 128.000 (según la PCBS). Sin embargo, la mayor parte de los empleos que se han creado durante el año están en el sector privado, sobre todo en la construcción, pero también en los servicios y en el comercio. El desglose del empleo por sectores laborales era (en 1999) el siguiente: un 11,7 por ciento en la agricultura; un 15,8 por ciento en la industria; un 16,9 por ciento en el comercio y hotelería; un 4,8 por ciento en las comunicaciones y transportes; un 22,7 por ciento en la construcción y un 28,1 por ciento en los servicios.
44. *El empleo en Israel y en los asentamientos.* El cierre de los territorios ocupados, que está en vigor desde 1993, significa que los palestinos que residen en ellos necesitan un permiso para entrar en Jerusalén Este y en Israel, cualquiera que sea el motivo de su desplazamiento. Habida cuenta de la solución de continuidad que actualmente existe entre los territorios controlados por los palestinos, todo desplazamiento de una zona a otra, y en particular desde la ribera occidental a la faja de Gaza o viceversa, constituye un problema permanente y, a veces, resulta imposible. Los que desean trabajar en Israel tienen que obtener un permiso complementario de trabajo. Hay varios tipos de permisos: algunos de ellos se conceden a los hombres de negocios y alivian en cierta

Cuadro 1. Indicadores de la situación de la población activa palestina: 1998-2000 (primer trimestre de cada año, en tantos por ciento de la población total activa)

Variables	1998		1999		2000				
	Total	Ribera occidental	Faja de Gaza	Total	Ribera occidental	Faja de Gaza			
Tasas de empleo *	77,6	78,1	76,6	80,2	80,7	79,0	85,7	86,8	83,2
Tasas de desempleo	15,5	12,9	20,8	13,9	11,8	18,9	10,9	8,9	15,3
Asalariados en los territorios	64,7	61,5	72,0	67,5	65,6	72,3	67,4	66,8	68,8
Trabajadores independientes + empleadores	27,6	29,4	23,1	25,3	26,3	22,4	24,8	25,6	23,1
Trabajadores familiares no remunerados	7,7	9,1	4,9	7,3	8,0	5,3	7,8	7,6	8,1
Asalariados en los asentamientos israelíes y en Israel	20,5	22,5	16,0	23,6	26,6	15,9	21,9	25,3	14,1

*Parte de la fuerza laboral que trabaja por lo menos 35 horas por semana.

Fuente: Encuesta laboral de la PCBS; véase el sitio Internet de la PCBS en: <http://www.pcbs.org>.

medida las restricciones, otros permiten pernoctar en Israel, ir al aeropuerto de Tel Aviv, atravesar el puente para entrar en Jordania o pasar la «línea verde» con un vehículo de matrícula palestina. Estos permisos no son siempre fáciles de obtener, y siempre cuestan dinero (400 NIS, o sea unos 100 dólares de los Estados Unidos, según ciertos interlocutores); estos permisos emanan del Ministerio israelí de Defensa, pero pueden ser suministrados luego por «agencias», a veces agencias de empleo, que hacen de intermediarias. El Ministro de Trabajo de la Autoridad Palestina no tiene ningún control sobre estos permisos.

45. En estos cinco últimos años, las autoridades israelíes han retirado o invalidado estos permisos en muchas ocasiones, a raíz de incidentes violentos o como medida preventiva para evitarlos. Estos períodos de «cierre» han supuesto, en efecto, un cierre total o parcial de las fronteras, aun cuando sólo estaban afectadas ciertas partes de los territorios. Como es natural estas medidas repercuten en el empleo y en el intercambio de mercancías, y por consiguiente en los ingresos de los trabajadores palestinos. Según la Oficina del Coordinador Especial en los Territorios Ocupados (UNSCO), en 1997 ha habido 77 días de cierre completo, de los que 57 eran laborables (63 según las autoridades israelíes). La mejora de la situación del mercado de trabajo que se produjo en 1999 y a la que se ha aludido antes, se debe en gran medida a que no hubo más que cinco días de cierre completo (según las autoridades israelíes).
46. La cantidad media de permisos concedidos a los palestinos de los territorios y que permiten trabajar en Israel, en los asentamientos y en las zonas industriales, como la de Erez, situada en los límites de la faja de Gaza ha sido de cerca de 56.000 para el año 1999, según la UNSCO. El número de permisos ha permanecido relativamente estable desde hace dos años. La mitad de ellos se han concedido a los residentes de la ribera occidental y la otra mitad a los de la faja de Gaza. Unos 13.000 permisos han sido concedidos, al parecer, para llevar a cabo trabajos en los asentamientos y en las zonas industriales. Estas estimaciones concuerdan bastante bien con los datos que aportan las autoridades israelíes pero parece subsistir la diferencia que se apreciaba en los informes de años precedentes entre el número de permisos válidos y el de permisos efectivamente utilizados: los datos de la UNSCO, que se basan en observaciones bastante precisas en el caso de Gaza y en una

extrapolación en el de la ribera occidental, parecen indicar que en 1999 los flujos reales de mano de obra ascendían a 47.300 personas al mes como media. La mayoría de estos trabajadores están empleados en el sector de la construcción, de los textiles y de la agricultura (sobre todo para las cosechas).

47. Según las autoridades israelíes, los otros tipos de permiso (es decir los que autorizan a los hombres de negocios y comerciantes de los territorios a llevar a cabo negocios en Israel) han aumentado: su número medio era de 17.500 al mes en 1998, y en 1999 ascendía ya a cerca de 30.000. Por otra parte, un número limitado de hombres de negocios palestinos de primera fila pueden obtener un nuevo tipo de permiso, la «businessmen card» (tarjeta de empresario o de negocios), que permite a su portador acceder a cierto número de facilidades suplementarias, como introducir un vehículo en Israel, permanecer allí durante la noche y moverse libremente entre la ribera occidental y la faja de Gaza. Al parecer, hay una cuota de 250 de estas tarjetas, distribuidas por la Autoridad Palestina a reserva de la aprobación de los servicios de seguridad israelíes. En abril de 1999 se habían concedido ya 39 de estas tarjetas.
48. Según el Ministerio de Trabajo de la Autoridad Palestina, el número de trabajadores palestinos que van a Israel y a las colonias ha permanecido más o menos estable; en cambio, la proporción entre trabajadores legales e ilegales ha cambiado. Es notorio que, además de los trabajadores oficialmente registrados, un número importante de personas, sobre todo de residentes en la ribera occidental, pasan la «línea verde» para trabajar en Israel sin permiso de trabajo. Aunque las estimaciones varían mucho, está bastante claro que su número sobrepasa el de los titulares de permisos de trabajo: según el Ministerio, de 60.000 a 70.000 personas trabajan ilegalmente en Israel, lo que hace que la cifra total ascienda a más de 120.000 trabajadores en 1999 (110.000 según la UNSCO). El número de trabajadores de los territorios que actúan en Israel irá probablemente en aumento; varios interlocutores israelíes, entre los que se cuenta cierto número de empleadores, han manifestado su deseo de sustituir una cantidad relativamente importante de trabajadores extranjeros⁶ por palestinos. Según el Ministerio israelí de Trabajo, el número de

⁶ Procedentes sobre todo de Tailandia y de Rumania.

trabajadores extranjeros empleados legalmente en Israel ha bajado a menos de 100.000 en 1999. Sin embargo, a esta cifra hay que sumar una cantidad que no es fácil precisar de trabajadores extranjeros ilegales: unos 80.000 según los interlocutores de la Histadrut.

49. Según el coordinador adjunto de las actividades gubernamentales israelíes en los territorios, las autoridades israelíes y palestinas han colaborado más estrechamente en estos últimos años en el ámbito del trabajo y del empleo. Por parte israelí, parece importante dar prioridad a los trabajadores palestinos sobre los trabajadores extranjeros en el mercado de trabajo israelí. Muchos interlocutores israelíes (sobre todo miembros de la Histadrut) han puesto de relieve la convergencia de los intereses económicos y sociales de ambas partes. Se propuso un programa de empleo palestino en Israel, para aumentar el número de trabajadores palestinos en Israel y aliviar las restricciones que afectaban a su libre circulación. Así pues, el Gobierno israelí adoptó las medidas ya mencionadas, como la supresión de las cuotas para los permisos de trabajo de los palestinos: estos permisos estarían de ahora en adelante en función de las necesidades del mercado, a reserva de unas buenas condiciones de seguridad. Además, la aplicación del programa de «empleo continuo» ha constituido un verdadero éxito según las autoridades israelíes: este programa se funda en la idea de mantener cierta estabilidad y cierta continuidad en materia de empleo y permite a un máximo de 30.000 trabajadores palestinos cuidadosamente seleccionados renovar muy rápidamente el permiso de trabajo que les había sido retirado durante un cierre general, y ello aun en período de amenazas. Se han adoptado además otras medidas, que ya se han mencionado antes en el párrafo 22. Por otra parte, se hacen esfuerzos para promover la industrialización de los territorios, sobre todo gracias a las zonas industriales a las que no se aplican las medidas de «cierre», como la nueva zona de Karni, en la frontera de la faja de Gaza. Otro proyecto se encamina a mejorar las condiciones del punto de control de Erez, por el que pasan los 25.000 trabajadores palestinos que circulan diariamente entre Gaza e Israel.
50. *Salarios.* Además de que no hay trabajo para todos en los territorios ocupados, los palestinos buscan trabajo en Israel (a pesar de las restricciones) porque los salarios son mucho más elevados. La PCBS, sobre la base de su encuesta trimestral sobre la fuerza de

trabajo, estima que el salario diario medio que se gana en Israel (o en los asentamientos) ha aumentado, pasando de 102,6 NIS a 108,6 NIS entre los primeros trimestres de 1999 y 2000 (que equivalen a unos 25,7 y 27 dólares de Estados Unidos). En la ribera occidental, el salario diario medio ha pasado de 63 a 68,7 NIS (16 y 17,2 dólares) para los mismos períodos; en la faja de Gaza, ha pasado de 49,9 a 52,7 NIS (12,5 y 13,2 dólares). El salario mensual depende del número medio de días que se trabajan al mes. Así, según la UNSCO, el salario mensual medio ha aumentado en la ribera occidental entre mediados de 1998 y mediados de 1999, pasando de 1.168,76 a 1.251,34 NIS (lo que supone un alza del 7,07 por ciento), mientras que en el caso de Gaza sólo ha pasado de 991,37 a 1.010,21 NIS (un alza del 1,9 por ciento). En cambio, los palestinos que trabajan en Israel han sufrido una baja del 2,32 por ciento en su salario mensual real (que ha pasado de 1.750,13 NIS a mediados de 1998 a 1.711,46 NIS a mediados de 1999). En el caso de la ribera occidental, esta evolución se puede explicar en parte porque muchos trabajadores de esta zona han estado empleados en Israel sin permiso, y ello ha traído consigo una baja del índice de desempleo. Además, el aumento del flujo de mano de obra a Israel ha acelerado el crecimiento de los ingresos. La baja de los salarios de los trabajadores de los territorios en Israel podría explicarse por el aumento de los trabajadores «ilegales», que no se benefician de ninguna de las prestaciones sociales ni de los salarios mínimos, y que ganan menos por término medio. El salario medio del conjunto de los trabajadores de los territorios ocupados, cualquiera que sea su lugar de trabajo, ha sido estimado en 1.366,11 NIS en el primer semestre de 1999 (unos 342 dólares de Estados Unidos), siempre según la UNSCO.

- 51.** *Situación de las mujeres en el mercado de trabajo.* Como ya se ha dicho, los índices de actividad varían mucho entre hombres y mujeres. El escaso índice de actividad de las mujeres se explica por un conjunto de circunstancias entre las cuales cabe destacar las particularidades culturales y los problemas de definición (muchas mujeres no declaran sus actividades o tienen un trabajo eventual). A pesar de todo, como ha puesto de relieve la responsable de los trabajadores en la sede de la PGFTU de Naplusa, el índice de actividad de las mujeres está a la baja en los territorios. Según nuestra interlocutora, esta tendencia se explica por diferentes factores, entre los cuales cabe destacar el elevado desempleo, que lleva a cierto número de hombres a dirigirse hacia unos sectores

tradicionalmente reservados a las mujeres; además, la imposibilidad de trabajar a tiempo parcial suele retraer a las mujeres de acudir al mercado de trabajo. En ese sentido, muchas mujeres han optado por retirarse porque les resultaba demasiado caro y difícil organizar su vida cotidiana de modo compatible con el trabajo (por ejemplo, las guarderías infantiles suelen ser privadas, no hay transportes públicos para ir a trabajar, etc.). En resumen, la principal discriminación de la que parecen ser víctimas las mujeres radica en el acceso al empleo. En cuanto a la situación de las trabajadoras palestinas en Israel y en los asentamientos, la PGFTU subrayó que era tan mala como la de los hombres.

- 52. Desempleo.** Hasta 1993, las tasas desempleo en los territorios solían ser relativamente bajas y se situaban por debajo del 6 por ciento. Aunque no hubiese mucho trabajo en la economía interna, las oportunidades de empleo «al otro lado de la línea verde» absorbían una buena parte de la fuerza de trabajo palestina. A raíz de una serie de incidentes violentos, las autoridades israelíes empezaron a aplicar la política de cierres de la frontera, así como las medidas de seguridad antes mencionadas, limitando la libre circulación de personas y bienes. Ello trajo consigo variaciones considerables en las tasas de desempleo y las posibilidades de empleo. En cierta medida, la tasa de desempleo palestina depende del número de permisos de trabajo concedidos por las autoridades israelíes. En 1999, la situación en el empleo de los trabajadores de los territorios ha seguido mejorando: a fines de año, la tasa media de desempleo se situaba en torno a un 12 por ciento, al tiempo que en 1997 se había elevado hasta un 20,3 por ciento, para bajar hasta un 14,5 por ciento en 1998 (según las encuestas de la PCBS sobre la mano de obra). También aquí hay una gran diferencia entre la ribera occidental (un 10 por ciento a fines de 1999) y la faja de Gaza (un 16 por ciento). El análisis de las tasas de desempleo por grupos de edad y por sexos pone de relieve unas tasas particularmente elevadas entre los jóvenes, y muy especialmente entre las muchachas (véase el cuadro 2). En el caso de los hombres, la tasa más elevada (un 17,8 por ciento) afecta a los jóvenes entre 15 y 19 años, seguida del grupo de 20 a 24 años (un 13,6 por ciento). En el caso de las mujeres, la tasa más elevada (un 24,7 por ciento) afecta al grupo de 20 a 24 años, seguido por el grupo de 25 a 29 años (un 20,2 por ciento).

Cuadro 2. Tasas de desempleo, por edades y sexos, en el primer trimestre de 2000 (territorios palestinos)

Edad	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (%)
15-19	17,8	2,3	16,8
20-24	13,6	24,7	15,1
25-29	10,5	20,2	11,9
30-34	10,4	15,0	11,1
35-39	7,1	7,8	7,2
40-44	9,8	6,8	9,3
45-49	7,7	4,5	7,1
50+	8,1	–	6,6
Promedio	10,7	12,1	10,9

Fuente: Encuesta sobre la mano de obra de la Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS); véase el sitio en la red <http://www.pcbs.org>.

- 53. Interpretación de las tasas de desempleo.** La definición de la tasa de desempleo que utiliza la PCBS corresponde a la de la OIT, aunque conviene advertir que esta tasa no debe utilizarse en las comparaciones internacionales. Uno de nuestros interlocutores de la PCBS insistía por ejemplo en que, aunque la tasa de desempleo de Israel (alrededor de un 10 por ciento el año 2000), era más elevada que la de la ribera occidental, estas dos tasas no eran en modo alguno comparables, porque los trabajadores de la ribera occidental no tienen derecho a ninguna prestación social (seguro de desempleo u otros ingresos mínimos). Según las estimaciones de la PCBS, la tasa de desempleo de la ribera occidental que se corresponde con la tasa israelí alcanza valores más altos en cerca de un 20 por ciento. Por otra parte, la definición de la OIT que se utiliza en este caso no cuenta entre los desempleados a las personas en edad de trabajar, pero que no trabajan ni buscan trabajo porque están desalentadas. En su último informe sobre la situación económica y social de la ribera occidental y de la faja de Gaza, la UNSCO estimaba que si en un análisis del desempleo se tuviesen en cuenta estas personas, habría que atribuir a 1999 una tasa de desempleo medio ajustado de un 24 por ciento (y un 25 por ciento a 1998).

54. *Perspectivas.* Tras varios años de grave crisis, en 1998 aparecieron señales de cierta mejora, que se confirmaron en 1999. Ello no obstante, la situación de los trabajadores de los territorios sigue siendo motivo de preocupación. El desempleo, el subempleo, la vulnerabilidad y la pobreza que se pueden observar en la ribera occidental, y aún más en la faja de Gaza, pueden dar lugar a tensiones sociales. El principal reto a que debe responder la economía palestina es el de poder crear bastantes empleos para absorber el fuerte aumento de la mano de obra. De este modo, los trabajadores no tendrían que depender del mercado de trabajo israelí ni de las restricciones impuestas por tal situación (inestabilidad, vulnerabilidad, etc.). Por ello es fundamental que el empleo figure en el orden del día de la política palestina, desarrollando una estrategia explícita de empleo. En particular (y éste es uno de los objetivos del Ministerio de Industria de la Autoridad Palestina) es importante promover la creación de empleos en el sector privado, sobre todo a través de la pequeña y mediana empresa. Tanto los palestinos como los israelíes fomentaban la creación de zonas industriales, que constituyen una importante fuente de empleos. Además, estas zonas no están sometidas a las mismas medidas de seguridad, y por consiguiente no tienen días de cierre; en ellas los trabajadores están mejor pagados (en la zona de Erez el salario mensual medio se sitúa en torno a los 400 dólares de los Estados Unidos, que es lo que gana un médico en Gaza) aunque la mano de obra sigue siendo barata para los empleadores. El peligro que tienen las zonas industriales es que podrían producirse situaciones de explotación de los trabajadores, que no tienen más que un contrato verbal y no disfrutan de pensiones de jubilación. En relación con este punto, es importante desarrollar una política de mercado de trabajo que integre a la vez medidas activas (para desarrollar, por medio de la formación, nuevas competencias adaptadas a la demanda y las instituciones necesarias para el buen funcionamiento del mercado de trabajo) e incluso medidas pasivas, en particular la puesta en práctica de un sistema mínimo de indemnizaciones de desempleo. Queda mucho por hacer para poder absorber a los trabajadores de nueva entrada en el mercado de trabajo palestino. Por lo tanto, es igualmente importante que para poder crear las decenas de miles de nuevos empleos que se necesitan en la ribera occidental y la faja de Gaza, se aliente a los inversores privados que dudan aún en asumir los costos y los riesgos vinculados a la situación política actual.

Seguridad social

- 55.** La cuestión de las contribuciones obligatorias de la seguridad social impuestas a los palestinos que trabajan en Israel ha sido objeto de detallado examen en los informes anteriores⁷. En el acuerdo de París se prevé que Israel retenga en su Fondo de Compensación las sumas correspondientes a las deducciones obligatorias aplicadas a los salarios de los palestinos que trabajan en Israel, hasta que la Autoridad Palestina cree una estructura equivalente en la que pueda depositarse ese dinero. Estas sumas alcanzan actualmente un monto considerable. El Ministro de Trabajo de la Autoridad Palestina ha confirmado la información recibida en años anteriores, según la cual está en preparación un código de seguridad social con asistencia de la OIT; el proyecto está actualmente en discusión en el Consejo Legislativo. El Ministro ha pedido que, a la espera de su adopción que no tardará demasiado, los israelíes vayan suministrando las informaciones necesarias para poner en marcha los procedimientos de liquidación de derechos. Los responsables israelíes se han comprometido a suministrar las informaciones desde que se adopte la primera medida para la creación de una institución palestina de seguridad social; han insistido también en el retraso que lleva el establecimiento de la misma.
- 56.** A la espera de la adopción de un código de seguridad social, los palestinos que trabajan en la ribera occidental se siguen rigiendo por el derecho de trabajo de Jordania, que les garantiza protección en caso de enfermedad, invalidez o accidente laboral, mientras que los que trabajan en la faja de Gaza se rigen por la legislación egipcia de 1957 y no están protegidos por ningún sistema de seguridad social. Los dirigentes de la PGFTU de Gaza han insistido en la necesidad de llevar a cabo consultas tripartitas para colmar este vacío, y han indicado que de momento son los sindicatos los que garantizan un mínimo de protección.

⁷ Véanse especialmente los párrafos 85 a 91 del Informe que el Director General presentó en 1993 a la Conferencia Internacional del Trabajo, y los párrafos 71 a 74 del Informe de 1994.

**Legislación laboral, relaciones de trabajo
y diálogo social****Legislación laboral**

- 57.** El hecho más destacado a este respecto ha sido la adopción del Código de Trabajo de Palestina. La ley correspondiente fue promulgada por el Presidente Arafat el 3 de mayo de 2000, coincidiendo con la visita efectuada por una misión de la OIT a Israel y los territorios árabes ocupados. La nueva legislación contiene disposiciones sobre temas como el establecimiento de los contratos de empleo, salarios y remuneraciones, derecho de sindicación y de negociación colectiva, regulación del empleo de la mujer, solución de conflictos y derecho de huelga, seguridad y salud en el trabajo, formación y orientación profesional. A pesar de que antes de promulgarse la ley se habían celebrado amplias consultas entre los interlocutores sociales, éstos manifestaron a la misión sus divergencias de enfoque sobre algunos de sus aspectos.
- 58.** Entre las críticas que formuló sobre esta legislación, la PGFTU indicó que, por lo que se refería al establecimiento de derechos adecuados para los trabajadores, los progresos habían sido insuficientes y manifestó su preocupación en especial por el hecho de que en la nueva ley no se había abordado con equidad la cuestión de la igualdad de género en el empleo y en particular de la igualdad de oportunidades y de remuneraciones. Los sindicalistas también pusieron en entredicho la conformidad de la ley con las disposiciones de los convenios pertinentes de la OIT. Por su parte, las cámaras de comercio indicaron que, a su juicio, la legislación había dado derechos excesivos a los trabajadores. Sin embargo, no queda claro en qué medida estas posturas diametralmente opuestas van a incidir en la aplicación de la ley. Con todo, a la misión le pareció evidente que la promulgación del Código de Trabajo fue acogida favorablemente por todas las partes interesadas.
- 59.** Tras la aprobación del Código de Trabajo, al Ministro de Trabajo de la Autoridad Palestina se le plantea ahora la tarea de poner en práctica la ley, comenzando por la elaboración de los reglamentos y directrices correspondientes y la celebración de consultas con otros órganos de Gobierno sobre cuestiones como la creación de un tribunal laboral y de instituciones que se encarguen de la formación profesional, la seguridad social y la seguridad en el trabajo. Tanto

el Ministro de Trabajo como los sindicalistas de Gaza solicitaron la asistencia de la OIT con miras a lograr la aplicación efectiva de las disposiciones de la nueva legislación.

- 60.** Por otra parte, persiste la ambigüedad en cuanto a la legislación que se aplica en los asentamientos israelíes. Se trata de un problema importante que sigue figurando entre las quejas relativas a las condiciones de los trabajadores palestinos empleados en los asentamientos de Israel. Los funcionarios del Ministerio de Trabajo de la Autoridad Palestina y los sindicalistas que se entrevistaron con la misión denunciaron las condiciones desfavorables e inciertas en que se encuentran los trabajadores ocupados en dichos asentamientos, en los que no se pueden aplicar ni las leyes palestinas ni las leyes israelíes.
- 61.** Con respecto a los trabajadores palestinos empleados en Israel, varias personalidades palestinas se refirieron a dos graves problemas, a saber, la actuación de intermediarios en los procedimientos de obtención de los permisos de trabajo y la duración excesiva de la jornada laboral, habida cuenta del tiempo de ida y regreso al lugar de trabajo.

Relaciones de trabajo

- 62.** Como se ha indicado en informes anteriores, los trabajadores palestinos empleados legalmente en establecimientos israelíes siguen teniendo condiciones de trabajo comparativamente mejores que las de los trabajadores considerados «ilegales», es decir, que no poseen permisos válidos de trabajo. Valga señalar que el número de permisos otorgados ha aumentado progresivamente con el transcurso de los años. Las autoridades israelíes confirmaron que prácticamente no había límites al número de permisos que pueden darse a los trabajadores palestinos, y que se han moderado considerablemente algunos de los requisitos que rigen la concesión de permisos. En todo caso, la cuestión de los trabajadores ilegales sigue constituyendo un motivo de preocupación en los territorios palestinos.
- 63.** Los sindicalistas de Gaza y de la ribera occidental manifestaron su frustración por el hecho de que no están habilitados para ocuparse de los problemas relativos al empleo de los trabajadores en situación irregular, lo que pone de manifiesto que es absolutamente

urgente buscar soluciones adecuadas y concertadas al problema de los trabajadores ilegales. Esta situación era tanto más insatisfactoria cuanto que, según lo afirmado por las autoridades palestinas y por la PGFTU, el número de trabajadores palestinos en situación irregular es mayor que el de los trabajadores con permiso. Según la información dada a la misión, unos 56.000 trabajadores poseen un permiso de trabajo legal, y entre 60.000 y 70.000 trabajan sin dicho permiso.

- 64.** Como se ha señalado en informes anteriores, a pesar de que los trabajadores palestinos en situación regular en Israel están comprendidos en el ámbito de los convenios colectivos firmados por los sindicatos israelíes, no son miembros de dichos sindicatos. No obstante, la Histadrut sigue ocupándose, a título de prestador de servicios, de la defensa de los derechos en materia de empleo de los trabajadores palestinos, actividad que está a cargo de cuatro de sus asesores jurídicos. Por estos servicios, los trabajadores deben pagar unos derechos que se reparten entre ambas federaciones.
- 65.** Los dirigentes de la PGFTU manifestaron también su descontento por la falta de representación sindical en los asentamientos israelíes. Si bien es cierto que los trabajadores ocupados en estos establecimientos podrían, teóricamente, organizarse en sindicatos, en la práctica esto es muy poco probable debido a que la PGFTU no tiene derecho a entrar en los asentamientos con el fin de organizar a los trabajadores. Dada esta situación, la única alternativa que tienen los trabajadores consiste en organizarse por sí mismos, pero este tipo de iniciativa es poco factible.
- 66.** La situación de los trabajadores en el territorio bajo jurisdicción de la Autoridad Palestina es diferente. Se registra allí un aumento de las actividades sindicales y del número de convenios colectivos concertados, aun cuando tienden a limitarse a las empresas de tamaño relativamente importante. Un ejemplo reciente del recurso cada vez más frecuente al mecanismo de la negociación colectiva es el acuerdo firmado en abril de 2000 en el sector de las telecomunicaciones de Gaza entre el sindicato nacional afiliado a la PGFTU y la empresa del sector. El ámbito del acuerdo comprende a unos 2.500 trabajadores. Asimismo, la PGFTU y sus organizaciones afiliadas han firmado convenios colectivos con la Zona Industrial de Gaza y con el Ministerio de Salud. Al parecer, lo que se necesita para dar a conocer ampliamente la utilización del

mecanismo de negociación colectiva es un programa intensivo de desarrollo de capacidades para dirigentes sindicales de nivel medio y superior, en el que se imparten los principios y la metodología de la negociación colectiva. Los dirigentes de la PGFTU que se entrevistaron con la misión hicieron hincapié en los esfuerzos que despliegan para establecer un movimiento sindical verdaderamente independiente y democrático. Aunque hasta la fecha no se ha organizado ningún congreso, la federación seguía empeñada en aumentar el número de sus afiliados y en lograr una participación activa de éstos.

- 67.** La misión fue informada también de las relaciones de cooperación entre la PGFTU y la Histadrut. Esta última federación ha prestado servicios de capacitación y de apoyo a los trabajadores palestinos al servicio de empleadores israelíes. Los dirigentes de la Histadrut manifestaron su deseo de que la OIT entregue un apoyo más activo a los proyectos conjuntos de ambas federaciones.
- 68.** Habiéndose establecido el marco jurídico necesario, se han creado las condiciones para que el movimiento sindical de los territorios palestinos se ocupe de varias de las cuestiones que se le plantean, como la importante problemática de género y en particular la discriminación de que son objeto las mujeres en el mercado de trabajo por lo que se refiere a la igualdad de oportunidades, de condiciones de empleo y de remuneración. La PGFTU, por medio de su departamento de asuntos femeninos, creado en 1996, ha emprendido un acertado programa de sensibilización sobre los problemas de género. Queda mucho por hacer, sobre todo en las esferas de la formación y de la sensibilización general de las mujeres en relación a sus derechos en el lugar de trabajo y a las oportunidades profesionales a las que deberían poder tener acceso.

Diálogo social

- 69.** Un progreso importante que se conoció durante la misión se refiere a la creciente cooperación tripartita entre el Ministerio de Trabajo de la Autoridad Palestina, las cámaras de comercio y la PGFTU en materia de formulación de políticas laborales y sociales. Esta evolución fue confirmada por las tres partes, y la misión tuvo la satisfacción de constatar que se han celebrado abundantes consultas entre las autoridades y los interlocutores sociales. La misión también fue informada por los tres interlocutores sociales

de que el Código de Trabajo hoy promulgado fue el fruto de consultas tripartitas. La misión también tomó nota de que los interlocutores tripartitos habían aunado y concertado esfuerzos con otras entidades no gubernamentales a fin de ocuparse de cuestiones de interés común.

70. Ahora bien, cabe señalar que la práctica del tripartismo y la celebración de consultas sigue siendo en general esporádica, irregular y no coordinada. Estas deficiencias fueron plantadas por la PGFTU, federación que insistió en la necesidad de establecer un marco institucional para la celebración de consultas. En principio, los empleadores están de acuerdo con esta idea, pero la misión no pudo formarse una idea clara sobre la postura de las autoridades. Es comprensible que la falta de un marco institucional para el diálogo social se atribuya a la inexistencia de un marco jurídico.
71. La promoción del marco legislativo y del sistema de relaciones de trabajo está relacionada de varias formas con el desarrollo del marco institucional para la administración del trabajo. La cuestión del desarrollo institucional vuelve al tapete, sobre todo ahora que ha entrado en vigor el nuevo Código de Trabajo. Se necesita instaurar un sistema de administración del trabajo que capacite al Ministerio de Trabajo para abordar con eficiencia y eficacia la búsqueda de soluciones a los numerosos problemas laborales y del empleo existentes. Esto ha sido señalado con insistencia por varios expertos internacionales que se han ocupado de la asistencia técnica en los territorios. Entre los temas prioritarios que habrá que abordar figuran la elaboración de una política de empleo y de mercado de trabajo en la que se incorporen programas y políticas favorables a la creación de empleo, coordinados en particular con la política industrial en curso de elaboración, la productividad, el trabajo seguro, la solución de los conflictos laborales, los derechos de los trabajadores y el problema de los trabajadores palestinos en situación irregular en Israel. La formulación de una política de empleo y de mercado de trabajo permitiría disponer de un marco normativo adecuado para abordar los problemas relativos al empleo ilegal en Israel y para disminuir la explotación y los abusos que suelen predominar en los empleos ilegales. Gracias a dicha política, el Ministerio de la Autoridad Palestina podrá determinar el papel más amplio que le incumbe desempeñar en las esferas del empleo y el desarrollo económico, y estará capacitado para, en

colaboración con los interlocutores sociales, asumir la coordinación y el control efectivos de los distintos programas.

72. La política de diálogo social servirá también para buscar la solución a problemas laborales como los que se señalaron a la misión, y que son cruciales para el desarrollo de los territorios, como la seguridad y la salud en el trabajo, la cobertura de la protección social, la creación de más tribunales laborales (especialmente en Gaza) y las condiciones de empleo de los trabajadores palestinos ocupados en el sector de la construcción de Israel.

Cooperación técnica

Visión general de los proyectos terminados y en curso

73. Durante el período que se está examinando, la aplicación del programa de asistencia técnica de la OIT en los territorios palestinos continuó dentro del marco del Memorándum de Acuerdo suscrito en enero de 1994 con el Departamento de Asuntos Económicos y Planificación de la Organización de Liberación de Palestina (OLP) y posteriormente confirmado por la Autoridad Palestina.
74. Como en el pasado, el programa de asistencia técnica de la OIT se centró de manera prioritaria en la prestación de ayuda a Gaza y la ribera occidental, en particular, con el fin de contribuir al proceso de paz y de reforzar las esferas de cooperación mutua necesarias para consolidar los beneficios resultantes del proceso. A este respecto, el fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios gubernamentales y los interlocutores sociales en la esfera de las políticas laborales y sociales siguió recibiendo suma prioridad en el programa de asistencia. Así, el programa de la OIT en apoyo de la Autoridad Palestina y de los interlocutores sociales tiene el objetivo inmediato y a más largo plazo de contribuir a la mitigación de la pobreza, la reducción del desempleo, el fortalecimiento de la democracia y la promoción de los derechos humanos y el bienestar de los trabajadores.
75. Durante el período que se está examinando, la OIT ejecutó proyectos de cooperación técnica en la ribera occidental y Gaza por

un valor superior a los 4 millones de dólares. Las propuestas en tramitación ascendieron a 21,2 millones de dólares. Los proyectos financiados con fondos extrapresupuestarios en la ribera occidental y Gaza incluyeron el establecimiento del Centro de Readaptación Profesional Sheikh Khalifa Ben Zayed en Naplusa, financiado por los Emiratos Arabes Unidos con una aportación de 2 millones de dólares. El Centro abrió sus puertas a estudiantes de varios oficios en abril de 2000 y se espera que para finales de este año haya admitido a más de 100 aprendices.

- 76.** En diciembre de 1999, la OIT organizó en Ramallah un seminario nacional sobre readaptación profesional que se financió con cargo al presupuesto ordinario. En ese seminario se subrayó la importancia de formular una estrategia de readaptación profesional como base para mejorar la vida laboral de las personas discapacitadas en las condiciones prevalecientes en la sociedad palestina. A largo plazo, se espera que esa estrategia permitirá crear fuentes de empleo más equitativas integrando a las personas discapacitadas en el entorno de trabajo, promoviendo de esta forma la igualdad y el desarrollo social.
- 77.** En 1999, se organizaron un curso de formación y un taller de seguimiento sobre «capacitación de instructores/asesores para mujeres en relación con el desarrollo de microempresas y los métodos y técnicas de formación», como continuación de un programa que se inició en 1996 sobre la promoción de la situación socioeconómica de las mujeres palestinas. El objetivo global de este programa era contribuir a la mejora de la situación de las mujeres palestinas por medio de la promoción de los derechos de las trabajadoras y del desarrollo de la capacidad empresarial de las mujeres. Además, el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín concedió un total de 41 becas a participantes de los territorios palestinos, que tomaron parte en 1999 en diferentes actividades de formación.
- 78.** La OIT colaboró con las autoridades palestinas interesadas en los preparativos para llevar a cabo un estudio global sobre el trabajo infantil en la ribera occidental y Gaza, que constituiría la base para la formulación de una estrategia y programa de acción sobre la eliminación del trabajo infantil.

- 79.** Durante el período que se está examinando, se terminaron tres de los proyectos mencionados en el último informe, en especial uno sobre el establecimiento del Ministerio de Trabajo de la Autoridad Palestina y otro puesto a disposición de la Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS) para la elaboración de un plan general destinado a responder a las necesidades estadísticas de la Autoridad Palestina. Ambos proyectos se financiaron directamente con cargo al presupuesto ordinario de la OIT con un costo total de 506.000 dólares. Las dos instituciones están funcionando bien y han establecido una base prometedora para proporcionar servicios eficientes. Como se señaló en el último informe, hay propuestas de proyectos adicionales, en varias fases de consulta, para apoyar a esas instituciones en esferas tales como la restauración y el turismo, la seguridad social, la formación profesional y el empleo de las mujeres. Estas iniciativas de proyectos están por lo general destinadas a consolidar y ampliar el alcance de la labor que están desempeñando esas instituciones en sus respectivos mandatos.
- 80.** Durante el período se completó la primera fase de otros cuatro proyectos. Entre éstos figuraban tres proyectos financiados por el Gobierno de Italia: el primero era sobre la rehabilitación y la reintegración de los antiguos presos; el segundo sobre la creación de escuelas técnicas (la fase II, también financiada por el Gobierno de Italia con una aportación de 500.000 dólares, se centrará en el desarrollo de las competencias del personal directivo y docente de las escuelas superiores, así como en el fortalecimiento del vínculo entre las escuelas superiores y las industrias pertinentes y el sector privado). El tercer proyecto fue sobre el desarrollo integrado de pequeñas y medianas empresas. Los tres proyectos se financiaron con un costo total de 4 millones de dólares. El cuarto proyecto terminado en la fase I fue sobre la formación de pequeños contratistas y la creación de capacidad local para impartir formación en el marco del programa de capacitación Mejore su empresa de construcción y fue financiado por el Gobierno de Kuwait a un costo de 550.000 dólares. La segunda fase de este proyecto, que costará igualmente 550.000 dólares, todavía no ha comenzado.
- 81.** Otros cuatro proyectos en curso financiados por varios donantes están siendo ejecutados por la OIT. Entre éstos figuran dos proyectos financiados por los Emiratos Arabes Unidos con un costo total de 3,5 millones de dólares. Como se mencionó en el

último informe, el Programa Palestino de Empleo tiene por objetivo ayudar a ajustar la demanda de trabajo con la oferta, así como proporcionar un sistema preciso de información sobre el mercado de trabajo para ayudar a adoptar decisiones acerca de nuevas cuestiones relativas al mercado de trabajo, del desarrollo de la capacidad y de las políticas de mitigación de la pobreza. El otro proyecto que goza de asistencia técnica de la OIT tiene como objetivo proporcionar servicios de asistencia de base comunitaria para facilitar la adquisición de competencias profesionales por las personas discapacitadas y para mejorar sus perspectivas de empleo en el mercado de trabajo. El Programa Árabe del Golfo para las Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas (AGFUND) financió un proyecto sobre generación de ingresos para personas discapacitadas con una aportación de 100.000 dólares.

- 82.** El sindicato de trabajadores del sector bancario de Italia ha financiado un proyecto con una aportación de 350.000 dólares. Este proyecto, que tenía como finalidad aumentar la capacidad de la PGFTU, comenzó a funcionar en mayo de 2000 y reforzará la participación efectiva de los representantes de los trabajadores en la formulación y aplicación de programas de formación en beneficio de los trabajadores.
- 83.** Como se indicó en el anterior informe la OIT brindó asistencia técnica en varios otros proyectos financiados por donantes. Dentro del marco del programa interregional financiado por el DANIDA sobre la seguridad y la salud en el trabajo, se organizó en Hebrón un taller de formación para mejorar las competencias y conocimientos especializados de la administración de seguridad y salud en el trabajo y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para la prevención de los accidentes y enfermedades profesionales en los establecimientos industriales. Incluyó asistencia sobre fortalecimiento de la capacidad proporcionada por el PNUD al Ministerio de Trabajo en la esfera de la política laboral y social.
- 84.** Este programa de cooperación técnica se centró en el aumento de la capacidad humana e institucional de las entidades interesadas, en particular en lo referente a la promoción del empleo, el desarrollo de pequeñas empresas, la rehabilitación profesional, la administración del trabajo, la seguridad social, las trabajadoras y la seguridad y la salud en el trabajo, es decir, las esferas dentro del

área de competencia de la OIT, la cual aportó una contribución considerable a este respecto.

- 85.** En vista de la magnitud de las dificultades a que se enfrentó la población palestina y de la insuficiencia de recursos financieros y humanos disponibles, la OIT ha intensificado sus esfuerzos para movilizar los recursos necesarios para llevar a cabo los proyectos señalados por la misión multidisciplinaria a que se hace referencia en el párrafo 89.
- 86.** Por último, los funcionarios del Gobierno de Israel informaron a la misión del continuo deseo del Gobierno de desarrollar una auténtica relación de cooperación técnica con las autoridades palestinas. Se mencionaron las propuestas específicas del Ministerio de Trabajo, así como las consultas con los dirigentes de la industria de la construcción, sobre la adopción de medidas destinadas a aumentar las competencias de los trabajadores palestinos y a crear más empleo en la industria. Esta cooperación todavía no se ha desarrollado de manera significativa. No puede decirse lo mismo de la Histadrut, su Instituto Internacional y la PGFTU, que han organizado programas de formación para varios trabajadores palestinos.

Futura asistencia técnica

- 87.** La OIT ha tomado nuevas iniciativas para aumentar, mejorar y ampliar sus actividades de cooperación técnica con la Autoridad Palestina y los interlocutores sociales. Teniendo presente este objetivo, la Oficina efectuó a principios de este año una misión multidisciplinaria de alto nivel a Gaza y a la ribera occidental. Con base en amplias consultas con los interlocutores tripartitos para determinar sus necesidades y conocer sus opiniones sobre la mejor manera de apoyar sus esfuerzos globales de desarrollo, la OIT ha seleccionado una nueva generación de proyectos que reflejan el compromiso claro de la Oficina.
- 88.** Con base en la celebración de consultas con los interlocutores tripartitos y en la expresión por éstos de las necesidades, la OIT considera que el punto central de atención es hacer frente al reto decisivo de crear oportunidades remunerativas y productivas de trabajo decente para todas las mujeres y los hombres que componen la fuerza de trabajo palestina en proceso de crecimiento

rápido. El trabajo decente significa una actividad que se desempeñe en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, y que sea compatible con los derechos básicos consagrados en la Constitución de la OIT, en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y en las normas de la OIT.

89. Así, en el marco de estos objetivos y con base en las consultas celebradas con la Autoridad Palestina, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y varios interlocutores locales e internacionales en materia de desarrollo, la OIT ha elaborado 18 propuestas de proyectos, nueve de las cuales ya se mencionan en el Plan de Desarrollo Palestino para 1999-2003. Las propuestas de proyectos caen dentro de los cinco importantes temas siguientes⁸:

Promoción del empleo

1. *Estrategia global de empleo para la creación de puestos de trabajo en la ribera occidental y Gaza*

Este proyecto tiene como objetivo crear posibilidades de empleo para los hombres y las mujeres de los territorios palestinos por medio de la aplicación de medidas de política concretas. Tiene previsto establecer un procedimiento de coordinación, con el Ministerio de Trabajo como centro de enlace, para vigilar regularmente la situación del empleo y del mercado de trabajo y aplicar medidas de política apropiadas y prácticas a escala nacional y local para potenciar al máximo la creación de empleo. Los beneficiarios serán los desempleados, los grupos socialmente excluidos y los grupos desfavorecidos, así como las personas que ingresan en el mercado de trabajo, especialmente los jóvenes y las mujeres (su duración es de dos años y su costo estimado de 350.000 dólares).

⁸ Para obtener detalles de estas propuestas de proyectos, véase el *Final report of the ILO multidisciplinary mission to West Bank and Gaza*, *op. cit.*

2. *Establecimiento de un Centro de desarrollo de microempresas y de pequeñas empresas*

Este proyecto combinará actividades para la organización y estructuración del sector de las microempresas y las pequeñas empresas que se emprenderán a nivel macro y meso, y conducirá al establecimiento de un Centro de desarrollo de esas empresas que proporcionará servicios no financieros de desarrollo empresarial, así como vínculos financieros y servicios de asistencia a las empresas nuevas y existentes. El Centro actuará como vivero de empresas, y se establecerá un fondo para garantizar préstamos en el marco de los proyectos que se llevarán a cabo en la ribera occidental y Gaza (su duración es de tres años y su costo estimado de 3 millones).

3. *Formación y desarrollo de pequeñas y medianas empresas en el sector de la hotelería, la restauración y el turismo (HRT)*

Este proyecto tiene como objetivo el establecimiento en Naplusa de un centro autónomo de formación sobre HRT, que pueda mejorar los conocimientos y competencias del personal ya empleado en el sector. También proporcionará al sector de la HRT en Gaza un núcleo de supervisores/instructores. Los principales beneficiarios serán los participantes en los diferentes cursos, así como el personal de esta industria, cuyas competencias se mejorarán (su duración es de 18 meses y su costo estimado de 600.000 dólares).

4. *Mejore su empresa de construcción – Fase II de la formación de contratistas en la ribera occidental y Gaza (incluido en el Plan de Desarrollo Palestino)*

En este proyecto se utilizarán al máximo las competencias y los recursos locales, se incrementarán las capacidades, instituciones y estructuras existentes, y se reforzarán las relaciones entre ellas. Constará de un componente sobre fortalecimiento institucional y de otro componente sobre formación. El objetivo global de desarrollo será mejorar la situación del sector de la construcción de Palestina (su duración es de dos años y su costo estimado de 1.100.000 dólares).

5. *Establecimiento de centros de formación profesional polivalentes*

Este proyecto se centrará en la mejora del sistema de suministro de formación profesional, especialmente proporcionando calificaciones para el empleo que aumenten las posibilidades de trabajo de los diferentes grupos beneficiarios en varios sectores del Jenin y Khan Younes (su duración es de dos años y su costo estimado de 3.500.000 dólares).

6. *Asistencia para el establecimiento de un centro de ampliación del plan de estudios nacional y de material didáctico internacional*

Este proyecto se centrará en prestar asistencia para el establecimiento de un enfoque de ampliación del plan de estudios impulsado por la demanda. El objetivo es apoyar el establecimiento de un sistema nacional de suministro de educación y formación profesionales y técnicas que aumentará la productividad y, por consiguiente, la competitividad, incrementará la entrada de inversiones y asegurará un trabajo decente. Los beneficiarios serán los proveedores de formación, tanto públicos como privados. Los beneficiarios directos son los funcionarios de los Ministerios de Trabajo, Educación y Educación Superior, y el personal institucional a escala nacional y regional de la ribera occidental y Gaza (su duración es de 18 meses y su costo estimado es 800.000 dólares).

7. *Desarrollo y difusión de nueva tecnología de la información y las comunicaciones (TIC)*
(incluido en el Plan de Desarrollo Palestino)

Este proyecto tiene como objetivo desarrollar un marco institucional por medio de la celebración de consultas estrechas entre las empresas privadas de TIC y los Ministerios de Educación, Trabajo y Comercio para promover y desarrollar nueva TIC, en especial el establecimiento de vínculos internacionales con importantes dirigentes multinacionales de esta industria. Los beneficiarios serán las empresas de TIC y los ministerios interesados. Las ventajas indirectas serán el aumento de la actividad económica, la productividad y la eficiencia, lo cual a su vez estimulará el empleo, las ganancias y los ingresos en divisas.

El proyecto abarcará la ribera occidental y Gaza (su duración es de 18 meses y su costo estimado de 350.000 dólares).

8. *Desarrollo de la capacidad de los servicios de empleo públicos centrándose en el sistema de información sobre el mercado de trabajo (SIMT)*
(incluido en el Plan de Desarrollo Palestino)

El proyecto se centrará en las actividades de fortalecimiento de las instituciones por medio de un refuerzo adicional de la capacidad de los SIMT en el Ministerio de Trabajo para dirigir eficazmente servicios de empleo modernos y proporcionar más formación y posibilidades de perfeccionamiento del personal para los funcionarios. El proyecto ayudará a reducir al mínimo los desajustes en materia de calificaciones y a ampliar las perspectivas de empleo de la fuerza de trabajo palestina en la ribera occidental y Gaza (su costo estimado es de 1.350.000 dólares).

9. *Rehabilitación y fortalecimiento del Centro de Formación Profesional para Jóvenes de Hebrón*

El objetivo de este proyecto es construir y equipar un nuevo servicio de formación profesional, contratar y formar al personal necesario y establecer planes de estudios, con el objetivo global de desarrollo de mejorar la capacidad de conseguir empleo de los jóvenes en circunstancias especiales, tales como los que han abandonado la escuela y los discapacitados (su duración es de cuatro años y su costo estimado de 2,5 millones de dólares).

10. *Fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Asuntos Sociales* (incluido en el Plan de Desarrollo Palestino)

Este proyecto tiene como finalidad reforzar la capacidad humana e institucional del Ministerio de Asuntos Sociales para proporcionar servicios eficientes y eficaces a varios grupos desfavorecidos en la ribera occidental y Gaza. La mejora de la capacidad directiva y profesional del personal aumentará los servicios proporcionados al público en general. El proyecto también ayudará a revisar las estructuras existentes y los reglamentos que rigen la actividad del Ministerio. Los

beneficiarios son tanto el personal como la dirección del Ministerio (su costo estimado es de 350.000 dólares).

Protección social

11. Estudio financiero y normativo sobre el desarrollo de un sistema de seguridad social en la ribera occidental y Gaza (incluido en el Plan de Desarrollo Palestino)

Este proyecto tiene como objetivo contribuir al establecimiento de un sistema unificado y accesible de protección social del sector público, y concebir y desarrollar un sistema de seguridad social para los trabajadores del sector privado empleados en la ribera occidental y Gaza, teniendo en cuenta las medidas que ya existen en ese sector, y al mismo tiempo hacer frente a las preocupaciones particulares en materia de protección social de los trabajadores palestinos empleados en Israel. El beneficiario será el Ministerio de Trabajo (su duración es de diez meses y su costo estimado de 200.000 dólares).

12. Formación y servicios consultivos sobre seguridad y salud en el trabajo en la orilla occidental y Gaza (incluido en el Plan de Desarrollo Palestino)

El proyecto tiene como finalidad aumentar la capacidad del Ministerio de Trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo. Estará destinado a los trabajadores de ambos sexos de Palestina y tendrá una repercusión positiva y directa en la salud del público en general y en el medio ambiente. Los beneficiarios serán el Ministerio de Trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores (su duración es de dos años y su costo estimado de 1.025.000 dólares).

Diálogo social

13. Desarrollo de los recursos institucionales y humanos del Ministerio de Trabajo (incluido en el Plan de Desarrollo Palestino)

El proyecto tiene como objetivo aumentar los recursos institucionales y humanos del Ministerio de Trabajo para promover el desarrollo de un entorno de trabajo apropiado que conduzca a la aceleración del crecimiento económico y del progreso social en la ribera occidental y Gaza. Los beneficiarios serán los funcionarios del Ministerio de Trabajo, los empleadores y los trabajadores (su duración es de dos años y su costo estimado de 950.000 dólares).

14. Fortalecimiento de la capacidad y desarrollo de los recursos humanos en la Federación y las Cámaras Palestinas de Comercio, Industria y Agricultura (incluido en el Plan de Desarrollo Palestino)

Este proyecto tiene como finalidad desarrollar y fortalecer la competencia de la Federación de Cámaras Palestinas de Comercio, Industria y Agricultura y de sus cámaras integrantes en la ribera occidental y Gaza para dotar al personal de las competencias y especializaciones adecuadas con el fin de mejorar el suministro de servicios orientados a las actividades empresariales e impulsados por la demanda, así como el establecimiento de una base de datos más segura a nivel nacional y de distrito (su duración es de dos años y su costo estimado de 365.000 dólares).

15. Desarrollo de la educación y la formación profesionales de los trabajadores (véase el párrafo 82)

Este proyecto tiene como objetivo contribuir a corregir las deficiencias actuales en materia de desarrollo de aptitudes y de suministro de formación por medio de adiestramiento que permita aumentar las posibilidades de los diversos grupos beneficiarios de miembros de la Federación y las Cámaras Palestinas de Comercio, Industria y Agricultura de encontrar y conservar una ocupación lucrativa en varios sectores de la economía. Los beneficiarios son los miembros jóvenes y adultos de los sindicatos de Naplusa y

Gaza (su duración es de 18 meses y su costo estimado de 350.000 dólares).

Principios y derechos fundamentales en el trabajo

16. Fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales y las ONG en la lucha contra el trabajo infantil

El proyecto tiene como finalidad aumentar la capacidad del Gobierno y de los interlocutores sociales, así como de las ONG, de combatir el trabajo infantil, evaluar la amplitud de niños que trabajan y las condiciones de trabajo, establecer una red nacional con miras a la recopilación de datos, aumentar la toma de conciencia y la movilización pública y suministrar asistencia jurídica, educativa y en materia de atención sanitaria a los niños y a sus familias. Los beneficiarios serán los funcionarios del Ministerio de Trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como las ONG interesadas, los niños que trabajan y los familiares de éstos (su duración es de dos años y su costo estimado de 1 millón de dólares).

Fortalecimiento de la integración de las cuestiones de género

17. Fortalecimiento del Comité de Coordinación Interministerial para el Adelanto de las Mujeres (incluido en el Plan de Desarrollo Palestino)

Este proyecto tiene como objetivo reforzar el papel del Comité en lo que se refiere a la integración de las cuestiones de género en la formulación, planificación y programación globales de política, dado que se trata de una prioridad de suma importancia para la Autoridad Palestina. El proyecto desarrollará la capacidad institucional del Comité para asegurar una integración efectiva de las cuestiones de género en las estrategias, políticas y programas globales en la ribera occidental y Gaza (su duración es de dos años y su costo estimado de 600.000 dólares).

18. Promoción y desarrollo de la capacidad empresarial de las mujeres

El objetivo de este proyecto es crear un entorno económico y social más favorable para desarrollar la capacidad empresarial de las mujeres. Dentro del desarrollo global del pequeño sector empresarial, promoverá un enfoque estratégico dirigido hacia la participación de las mujeres en el desarrollo de la capacidad empresarial. Los beneficiarios serán las empresarias actuales y potenciales (su duración es de dos años y su costo estimado de 500.000 dólares).

90. Por último, una esfera en que el Ministro de Industria solicitó específicamente la asistencia técnica de la OIT fue la formación de trabajadores de las zonas industriales.

Consideraciones generales

91. Yendo más allá de este breve análisis de las necesidades y proyectos de cooperación técnica, previstos o en marcha, será útil recordar aquí las conversaciones que han mantenido los miembros de la misión a ese respecto, con motivo de su estancia en Israel y en los territorios árabes ocupados.
92. Las propuestas de colaboración efectuadas por el Ministro israelí de Trabajo y Asuntos Sociales, así como por sus colaboradores, ya han sido mencionadas antes. El Instituto Internacional (PEOPLES) de la Histadrut lleva actualmente a cabo programas de formación en los que participan numerosos trabajadores palestinos. Este Instituto, lo mismo que la propia Histadrut, han reafirmado su deseo de cooperar con los sindicatos palestinos en este ámbito, y han solicitado la asistencia de la OIT a esos efectos. En concreto, están dispuestos a organizar cursos, conjuntamente con los sindicatos palestinos, en Israel o en los territorios ocupados. Ya se han organizado conjuntamente cierto número de seminarios, y los responsables han puesto de manifiesto su voluntad de desarrollar estas iniciativas.
93. Los miembros de la misión interrogaron de nuevo a sus interlocutores palestinos en relación con estas propuestas. Estos indicaron que toda asistencia sería bien recibida, incluso la que venga de los israelíes. Las autoridades palestinas confirmaron su

voluntad de colaborar en proyectos que puedan mejorar la situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados. Sin embargo, recordaron las restricciones administrativas que se siguen aplicando (sobre todo en los puestos de paso) por razones de seguridad, y que constituyen serios obstáculos a la plena aplicación de esta cooperación. Los funcionarios de la UNSCO interrogados, manifestaron el deseo de hablar de estas restricciones con los responsables israelíes, y estos últimos dijeron estar dispuestos a ello.

- 94.** Las zonas industriales que se han establecido en los confines de los territorios palestinos constituyen, sin lugar a dudas, los puntos en que estas restricciones administrativas revisten una forma más mitigada. El desarrollo de estas zonas conviene al parecer a los intereses de todos los inversores, tanto si son palestinos como israelíes o de otra procedencia, así como a los palestinos que trabajan en ellas. El Ministro de Industria de la Autoridad Palestina ha puesto de relieve el interés de estas zonas para la creación de empleos y ha solicitado explícitamente la asistencia técnica de la OIT; ésta podría centrarse en la formación de los palestinos que van a trabajar en ellas, en ramos tales como la industria textil, la construcción e incluso la nueva economía. En relación con la zona industrial de Karni, el Ministro añadió que se había llegado a un acuerdo con la PGFTU con vistas a garantizar en ella unas condiciones de trabajo decentes.

-
- 95.** Junto a estas medidas destinadas a desarrollar la economía palestina, los dirigentes palestinos han expresado también cierto número de quejas sobre las condiciones de empleo de los trabajadores palestinos empleados en Israel. Estas quejas han sido incorporadas al presente informe, en el que también se resumen las respuestas de los responsables israelíes. Ciertamente, sería útil que se aprovechara la oferta israelí de cooperación, siempre y cuando las circunstancias lo permitan, con vistas a encontrar unas soluciones concretas a los problemas que se plantean. De hecho, la misión ha tenido conocimiento de que tales contactos ya habían tenido lugar en diversas ocasiones. Este es sin duda el medio más eficaz de aportar soluciones prácticas a unos problemas que a veces son ya antiguos.

- 96.** El cometido de la misión de la OIT fue, también este año, reunir todas las informaciones y datos posibles sobre las condiciones de empleo de los trabajadores de los territorios ocupados, sobre todo los que están empleados en Israel. Por consiguiente, el presente informe trata de sintetizar la enorme cantidad de informaciones que se obtuvieron, ya antes de la visita y durante la estancia en Israel y en los territorios árabes ocupados. Asimismo, trata de reflejar las nuevas realidades y la evolución de la situación en los territorios palestinos, tal como han sido descritos por los responsables israelíes y palestinos. Unos y otros han hecho referencia a las necesidades de los trabajadores palestinos y a las actividades de cooperación técnica previstas o iniciadas para responder a ellas. Es bien sabido que una importante misión de la OIT ha ido recientemente sobre el terreno para evaluar estas necesidades y proponer un importante número de proyectos concretos de cooperación técnica. Las preocupaciones que se manifestaron con este motivo desde diversos ángulos y las propuestas a que dieron lugar, se reflejan también en el presente informe.

Ginebra, mayo de 2000.

