

MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL

ANEXO

Conferencia Internacional del Trabajo
89.^a reunión 2001

ISBN 92-2-311969-3
ISSN 0251-3226

Primera edición 2001

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, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.



Indice

<i>ANEXO: Informe sobre la situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados.....</i>	1
Introducción	1
Acontecimientos recientes	4
Legislación laboral, relaciones de trabajo y diálogo social	16
Economía y mercado de trabajo	24
Cooperación técnica	49
Observaciones finales.....	54

Anexo

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

Introducción

1. Este informe se basa en las conclusiones de la misión enviada por el Director General con el fin de reunir datos e información 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. Acompañaron al Sr. Servais, la Sra. Alena Nesporova, economista principal del Departamento de Estrategias de Empleo, y la Sra. Cécile Balima-Vittin, funcionaria del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (Servicio de la Igualdad y el Empleo). La misión se llevó a cabo en Israel y en los territorios árabes ocupados del 28 de abril al 6 de mayo de 2001. 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. Se llevó a cabo otra misión en la República Árabe Siria, del 9 al 11 de mayo de 2001. Representó al Director General, el Sr. Lee Swepston, jefe del Servicio de la Igualdad y el Empleo. Durante la misma se celebraron consultas con los responsables gubernamentales y con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas. Hubo entrevistas concretamente con el Ministro de Estado encargado 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).

Asuntos Exteriores, la Ministra de Trabajo y Asuntos Sociales y el Gobernador de la provincia de Quneitra. Los miembros de la misión 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. La información que se recogió para el presente informe se refiere a las condiciones específicas de los trabajadores de los territorios árabes ocupados en lo relativo a la promoción del empleo, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo, el acceso al mercado de trabajo, las condiciones de trabajo, la seguridad social, la lucha contra la pobreza y las relaciones laborales. Al abordar estas diversas cuestiones, los miembros de la misión se guiaron por los principios y objetivos establecidos por la Constitución de la OIT, con inclusión de su Preámbulo y de la Declaración de Filadelfia, así como por las normas internacionales del trabajo adoptadas por la OIT y por los principios fijados por sus órganos de control. En particular tuvieron presentes las disposiciones del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). Tuvieron en cuenta asimismo los textos legislativos pertinentes en los ámbitos que son competencia de la Organización Internacional del Trabajo. Los palestinos que viven en 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 la Autoridad Palestina, esta última ha adoptado diversas leyes y reglamentos, así como un nuevo Código de Trabajo.

5. El representante del Director General y sus colaboradores celebraron numerosas reuniones y conversaciones durante su misión. Se entrevistaron con las autoridades israelíes en Jerusalén y Tel Aviv. Visitaron asimismo Jerusalén Este, la ribera occidental del Jordán, la faja de Gaza y la aldea de Majdal Shams, en el Golán². Los miembros

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. Habiendo 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».

de la misión contaron con la valiosa asistencia del Sr. Timothy S. Rothermel, representante especial del PNUD y director del programa de asistencia al pueblo palestino. Contaron asimismo con la colaboración amistosa y eficaz del Sr. Khaled M. Doudine, consejero principal de programa y coordinador general de la OIT para la ribera occidental del Jordán y para Gaza.

6. Los miembros de la misión se entrevistaron con numerosas personalidades palestinas en Ramallah, Gaza, Naplusa y Jerusalén Este, entre ellas el Sr. Rafiq Shaker Al-Natsheh, Ministro de Trabajo, el Dr. Sa'di Al-Krunz, Ministro de Industria, el Embajador Ahmed Soboh, Director General y Viceministro de Planificación y Cooperación Internacional, y el Dr. Mohammad Shtayyeh, presidente-director general del Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción (PECDAR). Se entrevistaron también con el Dr. Hasan Abu-Libdeh, presidente de la Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), y dos de sus colaboradores, con el Sr. Ahmad Hashem Alzughair, presidente de la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura de Palestina y presidente de la Cámara Árabe de Comercio e Industria, en Jerusalén, con el Sr. Ma'az M. Nabulsi, presidente de la Cámara de Comercio e Industria, en Naplusa, y con el Sr. Shaher Sa'ed, secretario general de la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), y con varios de sus colaboradores en Naplusa y en Gaza. En Jerusalén Este se entrevistaron con el Sr. Mahdi Abdel Hadi, presidente de la Sociedad Académica Palestina para el Estudio de Asuntos Internacionales (PASSIA), y en Ramallah con el Sr. Hasan Barghouthi, director general del Centro para la Democracia y los Derechos de los Trabajadores.

7. En el Golán, la misión se entrevistó con miembros de la comunidad árabe en la aldea de Majdal Shams.

8. El programa organizado por las autoridades israelíes incluía en particular una reunión con el Sr. Eli Paz, primer Director General Adjunto del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Sr. Mordechai Yedid, Director General Adjunto para las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores, la Sra. Vered Dar, Directora General Adjunta para las cuestiones macroeconómicas, investigaciones económicas y administración de los ingresos del Estado del Ministerio de Finanzas, y con otros muchos altos funcionarios de estos ministerios y del Ministerio de Defensa. Los miembros de la misión fueron a Tel Aviv para celebrar una reunión con el General de Brigada Ya'akov Ohr, Coordinador de las Actividades Gubernamentales del Ministerio de Defensa en los territorios.

9. Se organizaron reuniones con el Sr. Yosef Gattegno, jefe de la División de Trabajo y Recursos Humanos de la Federación de Empresarios Israelíes, y con el Sr. Dan Yarden, economista principal y responsable de recursos humanos de la Asociación Hotelera de Israel, así como con el Sr. Yousef Kara, responsable de relaciones internacionales de la central sindical Histadrut y varios de sus colegas.

Acontecimientos recientes

10. Los hechos acaecidos desde finales de septiembre de 2000 han tenido repercusiones trágicas en la situación de los trabajadores objeto del presente informe. De hecho, las medidas de cierre de los territorios y de acordonamiento dentro de los mismos, las considerables pérdidas de ingresos y el drástico aumento del desempleo y de la pobreza han provocado, desde el punto de vista humanitario, una profunda crisis en la población palestina que continúa agravándose. Las personalidades, fundamentalmente pero no de forma exclusiva del mundo palestino, con las que se entrevistaron el representante del Director General y sus colaboradores mencionaron este problema de suma importancia.

11. El presente informe comienza con el examen de los efectos negativos de la crisis actual en el empleo y en el mercado de trabajo tanto en los territorios árabes ocupados como en Israel. Si bien los ciudadanos israelíes no son las principales víctimas económicas de la situación actual, han sufrido, como se verá, igualmente sus consecuencias. A continuación se tratan con mayor detalle las cuestiones relativas a las condiciones de trabajo, la seguridad social y las relaciones laborales. Por último, se examinan los programas de cooperación técnica ya preparados por la OIT o solicitados por las personalidades palestinas entrevistadas para mejorar la situación de los trabajadores afectados.

12. El Ministro de Trabajo de la Autoridad Palestina mencionó la violencia mortal a la que están sometidos los palestinos, así como la destrucción de empresas, granjas, sistemas de irrigación y árboles que han perpetrado los miembros del ejército o los colonos israelíes. El Ministro añadió que se han seguido confiscando tierras con fines militares y para permitir la extensión de los asentamientos de colonos establecidos en la actualidad entre las aldeas palestinas. En la situación actual es prácticamente imposible la contratación de trabajadores palestinos en Israel, no sólo porque el número de permisos de trabajo se ha reducido mucho, sino también porque en los puntos de paso se les impide continuar o se les agrede de diversas formas. En esas condiciones, el índice de desempleo ha aumentado considera-

blemente y una parte importante de la población vive por debajo del umbral de pobreza. Evidentemente, resulta difícil mantener una verdadera estrategia de empleo. Además, el trabajo infantil se ha desarrollado entre las familias sin ingresos. Los palestinos que trabajan ilegalmente en Israel son detenidos y encarcelados, además de imponérseles multas de envergadura; sus empleadores, principalmente árabes israelíes, también son detenidos. El Ministro destacó la necesidad de garantizar la seguridad personal de los varios millares de palestinos que trabajan legalmente en Israel.

13. El Ministro lamentó igualmente que Israel haya congelado la transferencia de los impuestos y de otros fondos adeudados a las autoridades palestinas. Subrayó que las diferentes medidas de cierre no sólo en las fronteras de los territorios palestinos sino también en el interior de los mismos impiden el transporte de materias primas, de bienes y productos acabados tanto para la importación como para la exportación, además de aumentar el desempleo, ya que los palestinos que trabajan en los territorios no pueden acudir a su lugar de trabajo con regularidad. El total de pérdidas sufridas es, por consiguiente, considerable, y se eleva, según el Ministro, a 4.000 millones de dólares como mínimo. No obstante, el Ministerio de Trabajo ha elaborado planes de emergencia con el fin de hacer frente a esta situación. Se han asignado tareas cerca de sus hogares a los funcionarios palestinos que no podían alejarse de los mismos y se han efectuado permutas y cambios de destino del personal entre ministerios. El Ministro dijo que sería particularmente bienvenido todo tipo de programas de cooperación técnica en el ámbito de la formación profesional, de la readaptación profesional (que estaba cobrando especial importancia debido al aumento del número de discapacitados) y de la microfinanciación.

14. El Ministro indicó también que el Presidente Arafat acaba de promulgar el nuevo Código de Trabajo con ocasión del 1.º de Mayo y que está dispuesto a colaborar con la OIT para su aplicación, concretamente para la redacción de decretos y órdenes a dicho efecto. Asimismo, se ha presentado en primera lectura al Consejo Legislativo palestino el proyecto de código de seguridad social.

15. El director ejecutivo del PECDAR destacó sobre todo la dependencia estructural de Palestina con respecto a Israel, que se debe a diversos factores, entre los que cabe señalar la ocupación militar, la confiscación de tierras y el establecimiento de colonias, que obligan a los palestinos a abandonar sus tierras y a convertirse en asalariados de empleadores israelíes, el hecho de que las importaciones y exportaciones se realicen en su gran mayoría con Israel, ya que las autori-

dades palestinas no controlan sus fronteras exteriores y, por último, la organización de la infraestructura en los territorios ocupados, pues el tendido eléctrico, el suministro de agua, el sistema de alcantarillado y la red de carreteras están ligados a los de Israel. El director ejecutivo del PECDAR también ha subrayado la importancia de la cooperación técnica con las organizaciones internacionales, en particular la OIT, para la creación de empleo y el desarrollo de la formación profesional. Concretamente evocó la posibilidad de establecer, con ayuda de la OIT, un instituto moderno y dinámico de formación profesional. También el Asistente del Ministro de Cooperación Internacional habló de la necesidad de dicha ayuda, y señaló además que la economía palestina se había construido con base en la paz, lo que explica su interdependencia con la de Israel y justifica los llamamientos a la apertura de los acordonamientos, sobre todo en el interior de Palestina. Los territorios deben, así, tratar de desligar su economía de la de Israel.

16. El Ministro de Industria, a quien se entrevistó en Gaza, recordó las dificultades con que tropezaban los Palestinos para exportar sus productos. En la situación actual, ha sido inevitable el aumento del coste de la producción, entre otras cosas porque los empresarios palestinos se ven ahora obligados a utilizar camiones israelíes para el transporte. En estas condiciones, la decisión tomada por ciertos Estados árabes de no gravar la importación de los productos palestinos podría compensar en parte este aumento de los costes. Las empresas palestinas continúan funcionando a pesar de todo, tanto en la zona industrial de Gaza como en las fábricas situadas dentro de los territorios ocupados.

17. El Ministro describió las medidas tomadas para mantener a los asalariados en sus puestos de trabajo e incluso para promover la contratación con el fin de compensar los empleos perdidos en otros ámbitos. Concretamente, se han establecido sistemas de rotación en el empleo y la Autoridad Palestina ha concedido subvenciones que cubren más o menos la mitad del salario.

18. El Ministro insistió en la importancia de la asistencia de la OIT, sobre todo en materia de formación profesional. Citó cuatro sectores en los que dicha asistencia sería particularmente positiva: la industria textil y del vestido, la del cuero y el calzado, el sector de la alimentación y el sector químico. Dada la competencia de países que producen a precios muy bajos, incluso para el mercado interno palestino, las empresas palestinas se han orientado a la exportación y, por consiguiente, es necesario mejorar la calidad de los productos y al mismo tiempo la capacitación y el rendimiento de los trabajadores.

Con la ayuda de la OIT en esta esfera podrían llegar a crearse hasta 10.000 puestos de trabajo.

19. Tanto estas personalidades como los demás interlocutores de la misión, concretamente los representantes de las asociaciones patronales y sindicales, se refirieron, más generalmente, a los siguientes puntos. En primer lugar, los recientes acontecimientos han tenido consecuencias desastrosas para la economía palestina y su mercado de trabajo. La pobreza se ha elevado enormemente; el sector informal se ha desarrollado, al igual que el trabajo infantil; el ascenso de los precios debido a la crisis y a las medidas de cierre no ha hecho sino incrementar los daños sufridos. El desempleo ha aumentado considerablemente, entre otras cosas debido a que la confiscación de tierras y el establecimiento de colonias ha provocado una proletarización de la mano de obra árabe y su dependencia de Israel. De hecho, durante la misión se ha escuchado constantemente que la economía palestina depende totalmente de Israel y que las medidas tomadas actualmente por el Gobierno de este país crean, en consecuencia, un sufrimiento aún mayor a la población palestina. La congelación de la transferencia de impuestos, cotizaciones sindicales y otras sumas adeudadas es un ejemplo manifiesto de ello. Las consecuencias de todo lo anterior se han manifestado incluso en la propia dinámica interna de la sociedad palestina; para hacer frente a la incapacidad de las autoridades de realizar algunas de sus funciones en la situación actual se ha creado un cierto número de ONG.

20. Los representantes de las cámaras de comercio palestinas, así como otros entrevistados, han señalado hasta qué punto las diversas medidas de cierre han afectado a la importación de materias primas y de materiales, así como a la exportación de productos manufacturados; los transportes resultan imposibles o han de hacerse a precios muy elevados. Los ejecutivos palestinos sólo consiguen autorización para entrar en Israel por un tiempo muy limitado, cuando la consiguen, y aún en este caso dicha autorización no les garantiza el paso a través de todas las barreras de control. La situación actual ha conducido a una paralización casi absoluta de las inversiones. Además, colonos y soldados israelíes han destruido muchas empresas y granjas, así como los sistemas de irrigación y de plantaciones. A esto se une que los empleadores árabes afincados principalmente en Jerusalén se consideran objeto de medidas discriminatorias respecto de los colonos, que al parecer disfrutaban de muchas más facilidades para el transporte y la venta de sus productos.

21. Los representantes de la PGFTU mencionaron en particular la situación de los asalariados palestinos que siguen trabajando en

Israel, en las zonas industriales y en las colonias. Los que se encuentran en situación ilegal, más numerosos de lo esperado, son perseguidos, detenidos y multados. Los pocos que todavía disfrutan de un empleo legal son objeto de actos de violencia; en varias ocasiones nuestros interlocutores nos han pedido protección durante su traslado a sus lugares de trabajo. En los puestos de control se retiene o se niega el paso aun a quienes disponen de un permiso de trabajo. El Centro para la Democracia y los Derechos de los Trabajadores ha informado a la misión de dos presuntos casos de violencia grave contra trabajadores palestinos. Las víctimas del primero de ellos fueron palestinos que trabajan en Tel Aviv y viven en los alrededores de Schunat Tikvah, quienes el 9 de octubre de 2000 recibieron golpes y cuchilladas mientras dormían. El segundo caso se refiere a un trabajador palestino asesinado el 15 de noviembre de 2000 en Emek Eilab durante el trayecto hacia su trabajo; al parecer, uno de sus colegas fue herido en el mismo incidente.

22. Las condiciones de selección de estos trabajadores son poco claras según informan varias personalidades entrevistadas. Por otra parte, los trabajadores que han perdido su empleo no pueden hacer valer sus derechos ante los tribunales israelíes porque no se les autoriza a desplazarse hasta ellos; las quejas tienen que ver concretamente con el impago de los sueldos (sobre todo porque la intifada comenzó a finales de septiembre), las indemnizaciones de cesantía, diversas prestaciones sociales (como las vacaciones pagadas) y el no respeto del salario mínimo. Por último, se ha disparado el número de trabajadores extranjeros procedentes de Europa oriental o de Asia.

23. Ya se ha mencionado la situación de los palestinos empleados en el interior de los territorios. Durante la misión se ha repetido hasta la saciedad que las diversas medidas de cierre y acordonamiento impiden a los trabajadores desplazarse hasta su taller o su oficina, además de exponerles a los actos de violencia de soldados y colonos israelíes. Cuando ello ocurre, según se ha informado a los miembros de la misión, no se detiene a los culpables, o bien se les imponen penas muy clementes. Se ha mencionado en particular la situación de los pescadores en Gaza, a quienes se impide salir con sus barcos o simplemente trabajar a causa de las medidas tomadas por el ejército israelí.

24. Por último, muchos entrevistados insistieron en la urgencia de desarrollar concretamente programas de cooperación técnica para aliviar la situación de la población afectada, y evocaron también las dificultades que presentaba la ejecución de dichos programas en la coyuntura actual. Se hicieron sugerencias sobre la organización de

programas de formación profesional, ya sea a nivel local o en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín.

25. El Coordinador israelí de las Actividades Gubernamentales en los territorios resumió para los miembros de la misión la política que vienen aplicando desde hace varios años las autoridades israelíes con respecto a los palestinos. Dicha política consiste en crear «islas de certeza» en un contexto que continúa siendo incierto. Aun cuando sigue habiendo cuestiones delicadas, como la de la seguridad, el diálogo con las autoridades palestinas sobre las posibilidades de empleo en Israel ya se estableció en el pasado. Este país ha decidido reducir al mínimo las restricciones de acceso de los trabajadores palestinos sobre la base de los criterios ya mencionados en los informes precedentes de la OIT³. El objetivo es regularizar este tipo de empleos. La política se basa también en la idea de que los palestinos deben compartir la responsabilidad del mantenimiento de la seguridad, y hasta el mes de septiembre de 2000 había dado buenos resultados, si se tiene en cuenta que el número de días de cierre parcial o total de los territorios fue escaso y que el número de asalariados palestinos en Israel, incluidos los ilegales, era de unos 120.000. El índice de empleo en los territorios también era excelente. Se crearon zonas industriales a lo largo de toda la «línea verde», se construyeron infraestructuras con el apoyo de Israel y varios inversores habían expresado su interés o incluso habían iniciado ya sus actividades. En Gaza, la zona industrial de Karni estaba funcionando, y todo estaba a punto en Turkarem y Jenin. Una vez más se había establecido una «isla de certeza», para el máximo beneficio de las personas afectadas. Además, se animaba a los israelíes a realizar compras en las ciudades palestinas situadas en la frontera con Israel, lo que permitía a los ciudadanos de ambos lados entrar en contacto y conocerse mejor.

26. La situación, según el entrevistado, cambió completamente en octubre de 2000. Los ciudadanos israelíes ya no están autorizados a entrar en los territorios a causa de los riesgos que corren. Los palestinos tampoco pueden ya entrar, en principio, en Israel debido a los muchos actos terroristas cometidos — incluso por las fuerzas de seguridad palestinas — y porque se utiliza la violencia como medio de presión política. Desde el comienzo del levantamiento se han perpetrado unos 5.000 actos terroristas. Las relaciones entre las dos poblaciones se han prácticamente interrumpido porque las autoridades palestinas han permitido que se practiquen actos terroristas, los han

³ Véase, por ejemplo, el párrafo 22 del informe de 2000 del Director General sobre la situación de los trabajadores en los territorios ocupados.

cometido en ocasiones o, en otros casos, no los han condenado. Sin embargo, el objetivo sigue siendo tratar de aliviar, en la medida de lo posible, los problemas de la población palestina, que innegablemente sufre con esta situación.

27. El Coordinador israelí añadió que es necesario tratar de mantener o de volver a crear las «islas de certeza». En primer lugar, las zonas industriales israelíes como Erez o Atarot, establecidas a lo largo de la «línea verde», siguen funcionando, a pesar de ser objeto de ataques diarios por parte de los palestinos, lo cual ha implicado el cierre de ciertas fábricas.

28. En segundo lugar, las autoridades israelíes han tratado de mantener el recurso regular a trabajadores palestinos procedentes de Gaza y de la ribera occidental. El atentado cometido por un conductor de autobús palestino en Israel ha provocado la interrupción total de estas migraciones diarias. En efecto, las relaciones con los servicios de seguridad palestinos se han interrumpido; el número de personas implicadas en actos violentos es tan elevado que resulta difícil garantizar los controles deseados, y los medios de comunicación palestinos han iniciado un auténtico lavado de cerebro anti-israelí cuyo efecto menor es la incitación al odio. A pesar de todo ello, el gobierno israelí ha intentado una vez más reducir al mínimo las consecuencias de estas medidas en la población y trata de regularizar de nuevo el empleo de trabajadores palestinos en Israel. Se ha concedido una primera serie de 4.000 permisos de trabajo, a los que han seguido, poco antes de que llegase la misión, otros 16.000 ó 17.000, lo que hace un total de unos 21.000. Este hecho ha sido negado por los medios de comunicación palestinos, lo cual no contribuye a la normalización de la situación. Si la aplicación de esta política resultara demasiado difícil, habría que recurrir a trabajadores de otros países, que ocuparían permanentemente el lugar de los palestinos.

29. En tercer lugar, se ha autorizado la entrada en Israel a unos 1.000 ejecutivos palestinos. Los permisos se han concedido por intermedio de las autoridades palestinas. Esta cifra podría elevarse hasta 5.000. Aun cuando las cuestiones de seguridad siguen siendo la principal prioridad, las autoridades israelíes se esfuerzan también en este caso por reducir al mínimo las restricciones de circulación de bienes en ambos sentidos y de las zonas de pesca de Gaza, así como de los desplazamientos de los palestinos a Jordania y Egipto a través de los puntos de paso.

30. Los altos funcionarios israelíes entrevistados destacaron los efectos negativos de la crisis en la economía de Israel. Los sectores

más afectados son los del turismo, la construcción y la agricultura, así como las actividades de exportación a los territorios. Se han resentido también indirectamente el consumo privado, las inversiones, el nivel de empleo y la tasa de indemnización por daños sufridos, aunque los efectos no puedan evaluarse directamente.

31. Los entrevistados han precisado que sigue habiendo trabajadores palestinos que se desplazan legalmente a Israel, si bien es cierto que su número se ha limitado como consecuencia de los atentados perpetrados o las tentativas terroristas. Además, los asalariados palestinos que vienen a trabajar a Israel sufren actos de intimidación e incluso de violencia por parte de otros palestinos que tratan de disuadirlos de que lo hagan. Los interlocutores de la misión han señalado que los israelíes no tienen obligación alguna de contratar a trabajadores palestinos y que incluso algunos empleadores se muestran reticentes al respecto debido a los riesgos que ello implica. No obstante, las autoridades israelíes juzgan positivo evitar el empobrecimiento de las regiones vecinas y, por consiguiente, tratan de favorecer el desarrollo económico de los territorios palestinos, entre otras cosas dando todas las facilidades a las organizaciones internacionales no gubernamentales que les prestan asistencia.

32. Según siguieron informando las personalidades israelíes entrevistadas, la actitud de los palestinos no favorece estos esfuerzos, sino que, por el contrario, disuade a los propios trabajadores palestinos de venir a trabajar a Israel y desalienta la inversión de capital en las zonas industriales. Los miembros de la misión recibieron de las autoridades israelíes una lista de empresas y equipos, tanto en Israel como en las zonas industriales, que habían sido objeto de tiroteos o ataques terroristas por parte de palestinos, lo cual había afectado directamente a muchos trabajadores también palestinos. Asimismo, en los puntos de paso son muchas veces los propios palestinos, con sus insultos, agresiones, revueltas y tiroteos, quienes impiden a sus conciudadanos la entrada en Israel o en las zonas industriales fronterizas para trabajar. A ello se suman, según la parte israelí, las declaraciones falsas y malintencionadas de ciertas personalidades palestinas, cuyo único efecto es incitar al odio y a la violencia. Es posible que algunos ciudadanos israelíes hayan tenido reacciones excesivas ante las amenazas de que han sido objeto, pero no puede negarse que los propios palestinos atacan a sus congéneres en las zonas industriales y en las colonias e incitan a las poblaciones contra ellos. Los miembros de la misión entregaron a los responsables israelíes copias de documentos recibidos de la parte palestina en los que se hace referencia a casos de violencia contra trabajadores palestinos. Los altos funciona-

rios israelíes se comprometieron a investigar dichas quejas, tal como ya habían hecho en el pasado, y declararon que informarían a la OIT sobre los resultados. Varios israelíes señalaron que sería absurdo conceder permisos de trabajo y, al mismo tiempo, crear problemas en los puntos de paso, pues con ello Israel se perjudicaría a sí misma. Si los permisos concedidos no se utilizan todos los días, puede deberse a que existan dificultades del lado palestino o a que haya un problema concreto de seguridad.

33. Según los interlocutores israelíes, el número de palestinos de la ribera occidental que trabajan ilegalmente en Israel se sitúa entre 15.000 y 20.000. Cuando se los descubre, son detenidos inmediatamente (así como sus empleadores) ya que pueden constituir una amenaza para la seguridad. Después se los conduce al otro lado de la «línea verde». Respecto de la situación de los trabajadores palestinos dentro de los territorios, es necesario distinguir entre las medidas de cierre y las de acordonamiento, más leves que las primeras, y con las cuales el acceso es posible, pero está sometido a control. Estas medidas tratan siempre de reducirse al mínimo necesario.

34. Respecto de las quejas de los asalariados palestinos relativas al impago de sus salarios y a las violaciones relativas a sus otras condiciones de trabajo, los altos funcionarios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de Israel indicaron que se ha transferido a los trabajadores afectados una suma de 52,5 millones de nuevos shekels (NIS) — equivalentes en dólares de Estados Unidos a la cuarta parte de dicha cantidad — en concepto de prestaciones sociales (en efecto, dichos trabajadores debían indicar un número de cuenta bancaria en el momento de su contratación). La administración del trabajo israelí está dispuesta a ocuparse de los eventuales problemas no resueltos, sin que sea necesario acudir a los tribunales.

35. Como se ha indicado más arriba, se han concedido permisos de entrada en Israel a ejecutivos palestinos, aun cuando los israelíes siguen sin poder entrar en los territorios; en este caso también puede hablarse de trato desfavorable.

36. Los responsables israelíes han reiterado asimismo que apoyan todo proyecto de cooperación técnica que pueda mejorar las condiciones de vida de las poblaciones palestinas, incluidos los relativos a la infraestructura (agua, electricidad, etc.) y las zonas industriales. Están dispuestos a aportar fondos, como ya lo hicieron en el pasado para la organización de seminarios sobre la seguridad en el trabajo o la formación profesional, que finalmente fueron anulados por las autoridades palestinas. No obstante, si se trata de proyectos

comunes, las dos partes deben actuar como asociados, en condiciones de absoluta igualdad.

37. Los representantes de la Federación de Empresarios Israelíes describieron las consecuencias negativas de la crisis actual en la situación económica y en el mercado de trabajo de Israel. Si bien reconocieron que dichas consecuencias eran mucho menores en Israel que en los territorios palestinos y que a veces era difícil distinguir entre las repercusiones directas de esta situación y otros elementos de carácter puramente económico, insistieron en los efectos negativos que han tenido los recientes acontecimientos en el turismo, el índice de empleo, las exportaciones de productos israelíes a los territorios y la capacidad de producción de las zonas industriales, como Atarot, sometidas a tiroteos por parte de los palestinos. Confirmaron que el número de trabajadores extranjeros, contratados legal o ilegalmente, va en aumento y señalaron que el hecho de tener que pasar por intermediarios, inclusive del lado palestino, para la contratación de trabajadores procedentes de la ribera occidental o de Gaza puede constituir un problema. No obstante, en ese caso como en todos los otros, los interesados pueden dirigirse a los tribunales, concretamente con la ayuda de juristas israelíes.

38. Los representantes de la central sindical Histadrut, por su parte, confirmaron que cuatro juristas trabajan para ellos en la defensa de los trabajadores palestinos. El número de solicitudes de asistencia no ha disminuido a pesar de la situación, lo que significa que tienen que ver con problemas anteriores al inicio del levantamiento. Dadas las dificultades de los interesados para entrar en Israel, muchas cuestiones se resolvían por teléfono. Asimismo, se han concluido acuerdos antes de que el caso correspondiente llegara a los tribunales, pero cuando se presenta un caso ante la magistratura los interesados pueden estar representados por un abogado. Si se requiere la presencia de los interesados y éstos no pueden acudir a causa de los acontecimientos, el caso se aplaza. Los dirigentes sindicales precisaron que los juristas de la Histadrut se desplazan una o dos veces por semana a los territorios con el fin de informarse de las quejas existentes, las cuales tienen que ver sobre todo con las indemnizaciones de cesantía, el no respeto del salario mínimo o inexactitudes en las declaraciones a la seguridad social por parte de ciertos empleadores israelíes. En principio, los tribunales israelíes exigen una fianza a quienes no poseen la ciudadanía israelí antes de presentar un recurso judicial. Sin embargo, un fallo reciente del Tribunal Nacional del Trabajo dispensa a los trabajadores extranjeros del pago de dicha garantía, lo cual ha de aplicarse igualmente a los trabajadores palestinos.

Los representantes de la Histadrut declararon estar dispuestos a colaborar con los sindicatos palestinos en el ámbito de la seguridad en el trabajo o de la formación profesional; en su opinión, ambas partes pueden enriquecerse mutuamente con sus conocimientos y experiencia.

39. Como se indicó en informes precedentes, el Golán fue ocupado en 1967 y luego anexado en 1981 por Israel, anexión que no ha sido reconocida ni por las Naciones Unidas ni por las poblaciones árabes que han habitado desde siempre en esta región y se han considerado siempre sirias. Los acuerdos entre Israel y los palestinos no se refieren a esta región. Según el Gobierno de Israel, esta zona, a la que se han aplicado la ley, la jurisdicción y la administración israelí, no forma parte de los territorios árabes ocupados, objeto del informe del Director General.

40. En cambio, el Gobierno de Siria siempre se ha opuesto frontalmente al empleo de toda denominación de los habitantes del Golán que no sea la de ciudadanos árabes sirios bajo ocupación. Dicho Gobierno ha insistido en que esta región se denomine Golán sirio ocupado, con arreglo a la terminología empleada en las resoluciones de las Naciones Unidas. El Gobierno sirio solicitó asimismo la creación de una comisión permanente de la Conferencia Internacional del Trabajo para examinar la situación en los territorios árabes ocupados.

41. Las autoridades sirias han reiterado de forma constante que la situación en el Golán sirio ocupado no evoluciona realmente de año en año. Desde hace tiempo denuncian la confiscación de tierras, el problema del agua y las políticas de establecimiento de asentamientos. Añaden que continúan las prácticas laborales inaceptables, ya se trate de despidos, de discriminación en materia de contratación o de salarios, o incluso de la prohibición de tomar vacaciones con motivo de las fiestas nacionales celebradas por los demás ciudadanos sirios. Las autoridades sirias han pedido un seguro médico y facilidades sanitarias para los ciudadanos árabes sirios, y han señalado también las limitaciones impuestas por los israelíes para el transporte y la venta de manzanas producidas en la región.

42. La Cámara de Industria de Damasco y la Federación General de Sindicatos de Siria señalan constantemente los mismos problemas. Mencionan específicamente la destrucción de árboles frutales pertenecientes a ciudadanos árabes sirios y el cierre de empresas. Por su parte, la Confederación Internacional de Sindicatos Arabes insiste en los problemas endémicos de esta población, y menciona especial-

mente las prácticas discriminatorias y la confiscación de terrenos. La Confederación también ha solicitado la creación de una comisión permanente de la Conferencia Internacional del Trabajo.

43. El Gobernador de Quneitra también alude, año tras año, a las condiciones de trabajo y de vida de los ciudadanos árabes sirios del Golán anexo y a las injusticias que éstos sufren en lo que se refiere al salario, condiciones de trabajo, despidos injustificados y desempleo. Señaló especialmente a la atención la situación de los agricultores y la ocupación de tierras por las autoridades militares israelíes, y recordó la adopción por Israel de diversas medidas para limitar la producción de los agricultores árabes sirios y para hacer bajar los precios (compras de grandes cantidades de manzanas en condiciones abusivas e importantes gravámenes sobre el transporte y la venta de la producción, así como sobre el equipo de irrigación).

44. Durante la visita de la misión a la región, los miembros de la comunidad árabe entrevistados en Majdal Shams informaron de los mismos problemas. Destacaron los enormes perjuicios que sufre su agricultura a causa de la confiscación de tierras en beneficio de las colonias. Este hecho constituye en realidad un acto de competencia desleal contra sus productos, ya que los ciudadanos árabes tienen prohibido aumentar su producción de manzanas y, por consiguiente, renovar sus árboles frutales, además de no poder disfrutar de las fuentes de riego en las mismas condiciones que los colonos israelíes. Recordaron que no pueden excavar nuevos pozos, ni construir nuevos depósitos de agua sin una autorización, la cual se concede en muy pocos casos y previo pago de tasas elevadas. Según los entrevistados, esta situación obliga a los ciudadanos árabes sirios a abandonar la agricultura y a convertirse en asalariados de empleadores israelíes en condiciones de dependencia económica aún mayor. Además, los terrenos pertenecientes a las comunidades rurales son considerados por Israel como terrenos del Estado en los cuales no se puede ni construir ni cultivar, mientras que los asentamientos de colonos siguen extendiéndose.

45. Los interlocutores de la misión mencionaron nuevamente las discriminaciones en cuanto a la contratación y las condiciones de trabajo que sufren los miembros de la comunidad árabe siria, concretamente el personal docente de las escuelas públicas. Se hacen distinciones entre los que han aceptado la ciudadanía israelí y colaboran con las autoridades de este país y los que se niegan a ello. El personal docente de las escuelas públicas que declara su ciudadanía árabe siria sólo consigue contratos precarios renovables cada año y es despedido si mantiene contactos con otros ciudadanos sirios. Además,

ese personal no disfruta de los días feriados sirios y se ve obligado a enseñar ciertas asignaturas, como la historia, con una visión parcial. En lo relativo a las escuelas privadas, sus responsables y su personal sufren todo tipo de vejaciones.

46. Las personas entrevistadas han mencionado igualmente la importancia del desempleo, sobre todo de las mujeres, que no se atreven a trabajar fuera de su aldea, así como los exiguos salarios que ciertas trabajadoras árabes sirias se ven obligadas a aceptar.

47. Por lo que respecta a la región del Golán, las autoridades israelíes han reiterado que no entra dentro del mandato de la misión. No obstante, señalaron que los habitantes de la misma reciben el mismo trato que los de otras regiones de Israel, incluso en lo relativo a la distribución del agua. En caso de desacuerdo, los interesados pueden acudir a los tribunales. Si bien es cierto que subsisten algunos problemas relacionados con las tradiciones culturales, en especial respecto de la mano de obra femenina, éstos son comparables a los encontrados en otras partes de Israel y las autoridades tratan de resolverlos en las mejores condiciones.

Legislación laboral, relaciones de trabajo y diálogo social

Legislación laboral

48. Durante la visita de la misión, y con motivo de la celebración del 1.º de Mayo, el Presidente Yasser Arafat promulgó oficialmente el Código de Trabajo palestino, que por consiguiente entró en vigor en dicha fecha en todos los territorios controlados por la Autoridad Palestina y deroga en principio, en lo que se refiere a la legislación laboral, una serie de leyes emanantes del Imperio Otomano, del mandato británico y de fuentes jordanas y egipcias. El Ministro de Trabajo informó a la misión de que sus colaboradores estaban trabajando en la elaboración de los decretos y reglamentos que regirán la aplicación de las disposiciones del Código de Trabajo, en consulta con los otros departamentos gubernamentales y con la OIT; ha informado a los interlocutores sociales de que se les consultará en cuanto estos textos estén preparados.

49. La PGFTU acogió con satisfacción la promulgación oficial del Código de Trabajo, a pesar del retraso con el que se produjo⁴. No

⁴ En efecto, como se recordará, la ley que instituía un código de trabajo en Palestina fue rubricada por el Presidente Arafat el 3 de mayo de 2000.

obstante, considera que dicho Código no concede ventajas suficientes a los trabajadores y lamenta en particular que no se trate con la debida amplitud la cuestión de la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, concretamente en lo que respecta al acceso al empleo, a la formación y a la igualdad de remuneración. De hecho, se pregunta si el código satisface las exigencias de los convenios de la OIT al respecto⁵.

50. La reacción de las cámaras de comercio ante la promulgación del Código de Trabajo ha sido más moderada. Afirmaron que examinarían atentamente los decretos y reglamentos de aplicación que el Ministerio de Trabajo está preparando. Los empleadores comunicaron, en efecto, a la misión sus inquietudes acerca de la aplicación de las disposiciones del Código relativas a la protección de la maternidad, las indemnizaciones por accidentes laborales y enfermedades profesionales y los subsidios de desempleo. Consideraron que los derechos establecidos en el Código representan para ellos un gasto considerable, sobre todo en la situación económica actual, por lo que podrían resultar contraproducentes al dificultar fuertemente el acceso de las mujeres al empleo y aumentar el riesgo de que se establezcan relaciones laborales no reglamentadas.

51. En cuanto a los palestinos que continúan trabajando en Israel, varias personalidades palestinas han reiterado que el recurso a intermediarios, sobre todo en el sector de la construcción, para obtener un permiso de trabajo constituye un serio inconveniente, lo cual ha sido confirmado por los representantes de la Federación de Empresarios Israelíes. La duración del trayecto entre el domicilio y el lugar de trabajo alarga considerablemente la jornada laboral.

52. Aunque la cuestión de los trabajadores en situación irregular no es nueva, los interlocutores de la misión reconocieron que la drástica disminución del número de permisos de trabajo concedidos desde octubre de 2000 ha ido acompañada de una fuerte disminución del número de trabajadores palestinos empleados ilegalmente en Israel. Según fuentes israelíes, dicho número estaría entre 15.000 y 20.000 en la actualidad, frente a los 60.000 o 70.000 en años anteriores. Sin embargo, según los interlocutores palestinos de la misión, las autoridades israelíes tienen hoy menos tendencia a cerrar los ojos ante este fenómeno, y aplican efectivamente las sanciones previstas por la ley contra los empleadores israelíes que contravienen las disposiciones

⁵ La OIT está traduciendo en estos momentos este texto a uno de los idiomas oficiales de la Organización.

en vigor, lo cual no sucedía en el pasado. Las sanciones que se imponen a los trabajadores palestinos descubiertos se han endurecido, y al parecer las multas actuales son particularmente elevadas. Las autoridades israelíes han confirmado su determinación de aplicar la ley estrictamente, lo cual, afirman, no podía ser de otro modo, sobre todo debido a los problemas de seguridad actuales.

53. Otro fenómeno vinculado a la actual coyuntura es el aumento de mano de obra extranjera. Teniendo en cuenta, por una parte, las necesidades de la economía israelí, por otra, las restricciones del número de permisos de trabajo concedidos por las autoridades israelíes, a lo que se suma la reticencia de muchos empleadores israelíes a contratar trabajadores palestinos (a causa de los atentados perpetrados por algunos de ellos y de que las medidas de seguridad hacen incierta su asistencia regular al trabajo), las autoridades israelíes han aumentado el número de trabajadores extranjeros procedentes de Europa oriental y de Asia en los últimos siete meses. Estos trabajadores son generalmente contratados por períodos de dos años como mínimo, lo que representa una congelación a medio plazo de las posibilidades de empleo para los palestinos. Todos los interlocutores israelíes de la misión han señalado que la sustitución de los trabajadores palestinos crea serios problemas debido a la dificultad de la mano de obra extranjera de integrarse en la sociedad israelí, así como a su costo (alojamiento, prestaciones sociales, envíos de fondos al país de origen, etc.) más elevado que el de los trabajadores palestinos que vuelven cada noche a sus hogares y consumen *in situ*.

54. Como se indicó en informes precedentes, los trabajadores palestinos que disfrutaban de permiso de trabajo están cubiertos por los convenios colectivos concertados por los sindicatos israelíes, aunque no son miembros de los mismos. No obstante, la Histadrut dispone de cuatro juristas encargados de la defensa de sus derechos. Una de las consecuencias de la situación actual es que muchos de los trabajadores palestinos no han podido percibir su salario desde septiembre de 2000; a ello se añade que muchos empleadores israelíes se niegan a entablar procedimientos oficiales de despido y, por consiguiente, a pagar la indemnización de cesantía, pues consideran que ello es responsabilidad del Estado: en efecto, si sólo dependiera de ellos, los trabajadores conservarían sus puestos⁶. Los juristas de la Histadrut encargados de defender los derechos de los trabajadores palestinos empleados en Israel han confirmado estas dificultades.

⁶ Según la PGFTU, algunos de estos trabajadores llevan 7, 10 e incluso 20 años trabajando para el mismo empleador.

55. Los juristas encargados de defender los derechos de los trabajadores palestinos, según explicó la Histadrut a la misión, se desplazan una o dos veces por semana a los puntos de paso controlados por el ejército israelí para informarse de las quejas de esos trabajadores y disponen de una permanencia telefónica, dados los bloqueos y las restricciones a la circulación de estos trabajadores. Según los responsables palestinos, los trabajadores no siempre pueden acudir a los asesores de su elección o personarse en los tribunales debido a las medidas de seguridad⁷, lo cual provoca el aplazamiento de las causas, ya que sus abogados no pueden representarlos cuando se les llama a declarar ante los tribunales. El número de quejas registradas por los juristas de la Histadrut no parece haber disminuido mucho desde octubre de 2000. De los ejemplos aportados puede deducirse que las quejas tratadas tienen que ver con los litigios siguientes: el impago de indemnizaciones de cesantía apropiadas (55 por ciento aproximadamente), el impago de salarios (10 por ciento), el impago de otras prestaciones derivadas de la interrupción de los contratos (15 por ciento), las prestaciones de seguridad social (10 por ciento), y las prestaciones adeudadas a los trabajadores palestinos por el Servicio de empleo israelí (10 por ciento).

56. Los representantes de la Histadrut mencionaron los litigios relativos al impago de las indemnizaciones de cesantía e indicaron que el empleador puede liberarse de su responsabilidad si prueba que le era imposible conservar al empleado debido a las medidas de seguridad tomadas por el Gobierno. Respecto de los conflictos relativos a las prestaciones sociales, la Histadrut explicó que en muchos casos los empleadores no declaran el número de horas y de días efectivamente trabajados para reducir sus cargas sociales (lo cual tiene importantes repercusiones en el número de días de permiso, la cuantía de las prestaciones sociales y las indemnizaciones de despido y de cesantía) y que para los trabajadores resulta muy complicado probar este fraude ante los tribunales.

57. Respecto de su funcionamiento interno, la PGFTU indicó a la misión que está procediendo a elecciones internas (por ramos), las cuales, si todo funciona según lo previsto, habrán terminado para finales del mes de junio en todos los territorios. Las medidas de cierre en vigor no favorecen la circulación de personas. Así, los interlocutores de la misión han señalado que algunos miembros de la PGFTU, que habrían debido asistir a las discusiones con la misión, no pudie-

⁷ Evidentemente, este problema no afecta a los litigios relativos a la aplicación del derecho laboral.

ron desplazarse hasta Naplusa con ese fin, o incluso que desde hace siete meses los dirigentes de esta Federación sindical en Gaza no pueden reunirse con sus colegas de la ribera occidental. La PGFTU afirmó que la situación actual le ha permitido demostrar su competencia a los trabajadores, lo que ha supuesto un aumento del número de afiliados. Entre otras cosas, esta Federación ha procedido al registro de todos los desempleados, con el fin de poder ofrecerles la asistencia social que necesitan. Sin embargo, el incremento de las afiliaciones no ha repercutido todavía en el nivel de cotizaciones, ya que la Federación ha decidido dispensar del pago de las mismas a unos 119.000 afiliados a causa de la crisis. Sus dirigentes han recordado que, a pesar de las circunstancias, no escatiman esfuerzos para construir un movimiento sindical verdaderamente democrático e independiente.

58. La PGFTU declaró que, si bien algunos empleadores palestinos han dado muestras de generosidad en las circunstancias económicas actuales, no puede decirse lo mismo de la mayoría de ellos, sobre todo en materia de despidos y de seguridad social (cuidados médicos y prestaciones por enfermedad, indemnizaciones por accidentes laborales o enfermedades profesionales, subsidios de desempleo, etc.). Son muchos los empleadores palestinos que han procedido a despidos sin pagar las indemnizaciones necesarias o pagando sumas inferiores a las previstas por la ley. La PGFTU ha afirmado que, en ciertos casos, ha sido necesario recurrir a acciones colectivas para disuadir a ciertos empleadores y convencerles de que el despido no era el único recurso a su disposición para hacer frente a las dificultades del momento. Como ejemplo de ello citó el caso del propietario de la empresa Silvana, que quería despedir a un centenar de empleados y que, gracias a la presión de los trabajadores, aceptó continuar con sus actividades mientras que el gobernador se comprometió a contribuir al pago de una parte de los salarios. La PGFTU señaló también a la atención de la misión el gran número de trabajadores palestinos empleados sin contrato, no sólo en Israel sino también en los territorios, lo que supone la consiguiente disminución del número de trabajadores palestinos que disfrutan de cobertura social y que, por consiguiente, pueden beneficiarse de ciertas prestaciones⁸. Al

⁸ Según un estudio del Centro para la Democracia y los Derechos de los Trabajadores: «Los derechos económicos en Cisjordania y la franja de Gaza» (Economic rights in the West Bank and Gaza strip), Serie de Estudios sobre los derechos económicos, sociales y culturales en Palestina (Economic, Social and Cultural Studies Series), enero de 2001, los empleados del 80,6 por ciento de las empresas que operan en los territorios no tienen contratos por escrito con sus empleados. Este porcentaje se eleva al 85 por ciento en el caso de los trabajadores palestinos en Israel (incluidas las colonias).

preguntarles sobre las preocupaciones expresadas por los empleados respecto de los derechos relacionados con la protección de la maternidad, las indemnizaciones por accidentes laborales y enfermedades profesionales y el subsidio de desempleo, los representantes de la PGFTU respondieron que necesitarán tiempo, pero que no están dispuestos a transigir, ya que el Código de Trabajo actual representa para ellos el mínimo esencial para el respeto de los derechos humanos en el trabajo.

59. El Ministerio de Trabajo de Palestina informó a la misión de que, para hacer frente a la situación de algunos funcionarios públicos que no pueden acudir a sus lugares de trabajo debido a la discontinuidad territorial impuesta por las medidas de cierre y acordonamiento de los territorios, trata en la medida de lo posible de reubicar temporalmente a estas personas. Indicó asimismo que, tras celebrarse algunas consultas, se ha decidido deducir un 5 por ciento del salario mensual de los funcionarios y destinar dicha suma a un fondo de ayuda mutua. Se ha deducido asimismo otro 5 por ciento para hacer frente a las dificultades financieras de la Autoridad Palestina.

60. Varios interlocutores palestinos de la misión se han referido al número de puestos, en su opinión excesivo, existente en la administración pública y al coste que ello representa para el presupuesto de la Autoridad Palestina. Aún admitiendo que, desde un punto de vista histórico, dicho fenómeno se justifica en parte por la lucha contra el desempleo, algunos de ellos lamentan no obstante que los criterios de competencia y calificaciones no siempre se hayan tenido en cuenta en la contratación, y que el papel del Servicio de Empleo palestino se ha obviado en muchos casos⁹. Por último, muchos palestinos destacaron que, desde que se creó la Autoridad Palestina, la población es muy exigente y espera mucho (a veces demasiado) de las autoridades, de lo cual se deriva un cierto sentimiento de decepción, así como el éxito de las organizaciones no gubernamentales que cubren en parte las deficiencias, inevitables en el contexto actual, de las autoridades palestinas.

⁹ Según el estudio mencionado en la nota precedente, un 52 por ciento de los empleos del sector público se ha cubierto por nombramiento directo sin proceder a concurso, frente a un 62,1 por ciento en el sector privado. En el estudio se afirma también que las relaciones desempeñan un papel importante para conseguir un empleo en Israel y en las colonias y que se publican muy pocas ofertas de empleo.

Relaciones de trabajo

61. A pesar de las dificultades de circulación de las personas, que han aumentado desde octubre de 2000, todos los interlocutores palestinos de la misión han declarado que no se ha interrumpido la cooperación tripartita entre el Ministerio de Trabajo de la Autoridad Palestina, las cámaras de comercio y la PGFTU sobre asuntos de interés común en materia de política económica y social. Se informó a la misión de que se habían celebrado numerosas consultas para la elaboración del código de la seguridad social, pero que los acontecimientos de septiembre de 2000 han frenado estos debates. Las tres partes confirmaron la celebración inminente de consultas acerca de los decretos y reglamentos de aplicación del Código de Trabajo, en preparación, y recordaron que la adopción de dicho Código había sido asimismo objeto de intensas consultas previas. Los interlocutores sociales explicaron que, debido a la crisis actual, gran parte de sus actividades de negociación y de consulta o simplemente de sus intercambios de información se dedica, en la práctica, a la adopción de medidas de emergencia destinadas a aliviar en lo posible las dificultades de los trabajadores y los empleadores. Entre dichas medidas cabe citar: *a)* la decisión de otorgar una suma total de 600 shekels en muchos casos de ruptura de contrato, especialmente a los palestinos empleados en Israel; *b)* la decisión de exonerar de las cotizaciones de seguridad social a muchos trabajadores sindicados del sector privado; y *c)* la distribución de alimentos a los más necesitados.

62. Al preguntársele sobre la situación respecto de la negociación colectiva en los territorios, la PGFTU informó de la firma de un convenio colectivo en el sector de las telecomunicaciones¹⁰. No obstante, reconoció que, dada la situación económica que atraviesan actualmente los territorios, las negociaciones colectivas suelen centrarse, tanto en el sector privado como en el público, en la reducción salarial, e indicó que ha concluido numerosos acuerdos con distintos empleadores para preservar los puestos en peligro. En virtud de dichos acuerdos, los trabajadores han aceptado reducciones salariales muy importantes (de hasta el 50 por ciento en ciertos casos) para conservar su empleo.

63. Sin embargo, es cierto que las actividades tripartitas y las consultas siguen siendo ocasionales y que el vacío institucional, atribuible a la ausencia de un marco jurídico, es patente en lo que res-

¹⁰ Gracias a este convenio colectivo, los trabajadores (unos 4.000) han obtenido un aumento del 15 por ciento de su salario.

pecta al diálogo social. Se espera que el Código de Trabajo recién promulgado y la próxima adopción de ordenanzas y reglamentos de aplicación facilite la creación de buenos mecanismos de concertación social, gracias a los cuales los interlocutores sociales no tengan que limitar sus debates a la solución de problemas puntuales, sino que puedan tratar asimismo cuestiones determinantes para el desarrollo de los territorios, como la lucha contra la pobreza, la reducción del desempleo, la creación de oportunidades de trabajo decente, bien remunerado y productivo para todos los hombres y mujeres de la población activa palestina, el fortalecimiento de la democracia y la promoción de los derechos humanos y el bienestar de los trabajadores.

64. El establecimiento de un marco jurídico y de un sistema de relaciones laborales está vinculado, desde muchos puntos de vista, a la creación de una estructura institucional para la administración del trabajo. La Autoridad Palestina debe ahora establecer una administración que permita al Ministerio de Trabajo ocuparse eficazmente de las muchas cuestiones laborales y relativas al empleo que se plantean (siendo prioritaria la elaboración de una política sobre empleo y mercado de trabajo centrada en la creación de empleo y coordinada con la política industrial) y desempeñar así la función más amplia que le corresponde en aras del empleo y el desarrollo económico.

Seguridad social

65. Este año ha vuelto a mencionarse la cuestión de las contribuciones obligatorias a la seguridad social impuestas a los palestinos que trabajan en Israel, que se había examinado detalladamente en informes anteriores¹¹. En resumen, estos trabajadores no tienen derecho a las prestaciones vinculadas a la residencia. En los acuerdos 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. Las personalidades palestinas entrevistadas indicaron que se había presentado al Consejo Legislativo en primera lectura un código de la seguridad social preparado con la asistencia de la OIT,

¹¹ Véanse concretamente los párrafos 85 a 91 del Informe de 1993 del Director General sobre la situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados, y los párrafos 71 a 74 del Informe de 1994.

pero que los acontecimientos recientes habían frenado considerablemente el proceso de consulta en curso.

66. Los dirigentes sindicales entrevistados, en particular en Gaza, pidieron que la transferencia de fondos se haga sin esperar la creación de una estructura de seguridad social. Es necesario precisar al respecto que, mientras no se adopte el nuevo código, los palestinos que trabajan en la ribera occidental siguen sometidos al derecho jordano, que les garantiza protección en caso de enfermedad, invalidez o accidente laboral. En cambio, los trabajadores de la faja de Gaza están sometidos a la legislación egipcia de 1957 y no cuentan con ningún sistema de seguridad social que les proteja. Los dirigentes de la PGFTU en Gaza indicaron que, de momento, los cuidados sanitarios están garantizados gratuitamente por decisión del Presidente Arafat.

67. Los responsables israelíes han reiterado que esperarán el establecimiento de una estructura de seguridad social adecuada por parte de las autoridades palestinas antes de transferir los fondos, con el fin de que el destino final de los mismos esté claramente garantizado, de conformidad con los acuerdos de París.

Economía y mercado de trabajo

68. La economía palestina se encuentra en una depresión profunda a causa de la prolongada crisis. Las pérdidas económicas, debidas a las drásticas restricciones de la circulación de personas y de bienes impuestas en los territorios palestinos, aumentan cotidianamente. Según estimaciones de la UNSCO, las pérdidas directas ascienden al 50 por ciento aproximadamente del producto interno bruto (PIB) previsto para el período de crisis, lo que representa una media de 10,9 millones de dólares de los Estados Unidos por día desde principios de octubre de 2000. La destrucción de bienes públicos y privados y de tierras de cultivo ya ha causado pérdidas que se cuentan por decenas de millones de dólares. Serán enormes las pérdidas a largo plazo en términos de: falta de confianza de los inversores, pérdida de partes del mercado exterior y pérdida de confianza de muchos jóvenes palestinos altamente calificados con respecto al futuro de su propia economía, lo que los incitará a abandonar el país, quizás para siempre. Muchísimas personas han perdido su trabajo en Israel o en los territorios, como resultado de lo cual uno de cada cuatro trabajadores palestinos está actualmente desempleado. En marzo de 2001 se estimó en 55,7 por ciento el número de hogares por debajo del umbral de pobreza en la ribera occidental, mientras que en la faja de Gaza el porcentaje correspondiente asciende al 81,4 por ciento. Es muy posible que la situación haya continuado deteriorándose

desde entonces. Las pérdidas del lado israelí también son considerables. Las pérdidas directas en 2001 se han estimado en 1,5 a 1,9 puntos porcentuales del crecimiento del PIB en comparación con previsiones anteriores a la crisis, y los efectos indirectos en la economía serán probablemente mucho mayores.

Efectos de la crisis en la economía y el mercado de trabajo palestinos

Situación económica

69. Tendencias generales recientes. El desarrollo económico y social de los territorios palestinos ocupados se ha visto negativamente afectado por la situación política de la región y los años de conflicto y ocupación. No obstante, la evolución económica desde 1997 hasta septiembre de 2000 había sido relativamente más favorable y había alimentado ciertas esperanzas respecto de una mejora duradera de la situación. Tras la grave recesión que se produjo entre 1994 y 1996, el crecimiento económico había sido finalmente positivo en términos reales: según las estimaciones del Ministerio de Finanzas de la Autoridad Palestina y del Fondo Monetario Internacional (FMI), el índice de crecimiento anual del PIB real fue del 7 por ciento en 1998 y del 6 por ciento en 1999. Los correspondientes índices de crecimiento del producto nacional bruto (PNB) (que incluye los ingresos de los palestinos que trabajan en Israel¹²) se estimaron en un 8 por ciento y en un 7 por ciento respectivamente. Ello se tradujo, a pesar del rápido crecimiento de la población, en un aumento del PIB per cápita de un 1,7 por ciento equivalente a 1.574 dólares de los Estados Unidos en 1999, mientras que el PNB per cápita aumentó en un 2,6 por ciento y alcanzó la cifra de 1.940 dólares. Según las previsiones para el año 2000 (calculadas sin prever la crisis) el PIB per cápita ascendería a 1.574 dólares, mientras que el PNB sería de 1.971 dólares¹³. Este crecimiento económico fue consecuencia de diversos factores combinados. En primer lugar, se habían levantado hasta cierto punto las restricciones de circulación de personas y de bienes que impedían a los trabajadores palestinos acudir a sus puestos de trabajo e imposibilitaban toda actividad económica en los territorios ocupa-

¹² Hasta septiembre de 2000, las remesas de los palestinos empleados en Israel representaban un 32 por ciento del PNB palestino.

¹³ Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados (UNSCO): *Briefing on some indicators for the Palestinian economy* (noviembre de 2000).

dos. En 1996 hubo 121 días perdidos a causa del cierre de fronteras entre Israel y los territorios, mientras que en 1998 la cifra se redujo a 26, en 1999 a 16, y desde enero hasta septiembre de 2000 las fronteras sólo estuvieron cerradas durante un total de tres días¹⁴. En segundo lugar, el crecimiento económico se debió a la gran demanda de mano de obra palestina tanto en Israel como en los propios territorios, así como a un incremento de los salarios reales, lo que se tradujo en un mayor índice de consumo. El período se caracterizó también por un ligero aumento de la inversión: el sector de la construcción residencial se recuperó gracias a la mejora de las condiciones económicas y de los ingresos de la población; el número de nuevas empresas registradas aumentó en casi un 40 por ciento entre 1998 y 1999, y los créditos bancarios concedidos a los empresarios también aumentaron, lo que indicaba un grado de confianza mayor de estos últimos en las perspectivas económicas.

70. A pesar de los progresos alcanzados, la economía palestina sigue siendo muy frágil debido a sus deficiencias estructurales y a su extrema dependencia de la economía israelí. De hecho, Israel provee el 95 por ciento del suministro eléctrico y casi todo el suministro de agua, a lo que se añade el elevado déficit comercial de los territorios con este país, del que procede el 75 por ciento aproximadamente de las importaciones palestinas y al que se dirige más del 95 por ciento de las exportaciones palestinas. En 1999, las importaciones de bienes no agrícolas procedentes de Israel registradas ascendieron a 1.759 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que las exportaciones palestinas a Israel totalizaron alrededor de 454 millones de dólares, lo cual generó un déficit comercial de unos 1.305 millones de dólares. Las cifras correspondientes a los primeros nueve meses de 2000 ascendieron a 1.416, 378 y 1.038 millones de dólares respectivamente¹⁵. Este desequilibrio territorial es consecuencia de la unión aduanera con Israel, establecida por el Protocolo de París de 1994 sobre las relaciones económicas, que asegura el libre acceso de los bienes palestinos a Israel y viceversa siempre que Israel mantenga el control de la política comercial. Las importaciones de bienes procedentes de otros países están sujetas a gravámenes, por lo que resultan más caras. Además, Israel controla el acceso al mercado exterior, así

¹⁴ *Idem: The impact on the Palestinian economy of confrontations, mobility restrictions and border closures, 1 October 2000 - 31 January 2001* (Gaza, febrero de 2001).

¹⁵ *Idem: Report on the Palestinian economy* (Spring 2000); *idem: The impact on the Palestinian economy...*, op. cit.

como la circulación de trabajadores y de bienes palestinos dentro de la faja de Gaza y la ribera occidental y entre ambos territorios. Las limitaciones estrictas a la circulación de personas y de bienes elevan los costos de las transacciones palestinas en comparación con los de sus competidores extranjeros, lo que se traduce en precios más elevados al productor y al consumo en los territorios palestinos, y además encarece las exportaciones palestinas a terceros países. El alcance de las pérdidas económicas debidas a las restricciones y a las medidas de seguridad en los últimos cinco años, estimadas en torno a 2.800 millones de dólares de los Estados Unidos, ha sobrepasado con creces la cuantía de la ayuda internacional ofrecida para el desarrollo de la economía palestina.

71. Las estrictas limitaciones de circulación de personas y de bienes que se han impuesto a la economía palestina tras el inicio de la segunda intifada han vuelto a causar considerables pérdidas económicas. En el último trimestre de 2000 las fronteras se cerraron 72 días, según la UNSCO, y la situación no ha mejorado desde entonces. Esto tiene repercusiones directas en los ingresos de los trabajadores palestinos que trabajan en Israel, ya que no pueden acudir a sus lugares de trabajo (esta cuestión se tratará en detalle más adelante). Los puestos fronterizos entre los territorios palestinos ocupados y los países vecinos también han estado cerrados al paso de transeúntes y bienes durante gran parte del tiempo¹⁶. Además, los cierres de fronteras han ido acompañados de drásticas medidas de cierre y acordonamiento en el interior; durante la aplicación de esas medidas se prohíbe el uso de las carreteras principales y se colocan barreras físicas en muchas rutas secundarias en los territorios palestinos con el fin de desviar la circulación de personas y bienes. La necesidad de utilizar rutas más largas y de más difícil acceso, así como las largas filas de vehículos en numerosos puntos de control han incrementado enormemente el tiempo y el costo del transporte para los palestinos. Esta severa restricción de la circulación ha repercutido de forma muy negativa en los ingresos de los empresarios y agricultores palestinos, que no han podido llegar a sus mercados tradicionales dentro y fuera de los territorios u obtener sus materias primas, o que han sufrido pérdidas considera-

¹⁶ Según estimaciones de la UNSCO, entre principios de octubre de 2000 y finales de enero de 2001, el puesto fronterizo de Allenby/Karameh en la ribera occidental se cerró al paso de transeúntes durante el 21 por ciento de los días, y al paso de bienes durante el 36,5 por ciento, mientras que en la faja de Gaza, el puesto fronterizo de Rafah estuvo cerrado al paso de transeúntes durante el 38 por ciento de los días y al paso de bienes durante el 61 por ciento. El Aeropuerto Internacional de Gaza estuvo cerrado durante el 52 por ciento de los días.

bles debido al enorme incremento de los costos de las transacciones y a la necesidad de recurrir con frecuencia a los mercados locales con precios inferiores. Según estimaciones de la Cámara de Comercio de Jerusalén Este, en la industria manufacturera la producción pasó del 51 por ciento de la capacidad antes de la crisis a sólo el 5,5 por ciento en el primer trimestre de 2001. En el sector del turismo, en Jerusalén Este se registraron pérdidas económicas estimadas entre 3,8 y 14,2 millones de dólares de los Estados Unidos mensuales en el periodo comprendido entre octubre de 2000 y marzo de 2001. También ha creado considerables problemas la frecuente imposibilidad de los trabajadores de acudir a sus puestos de trabajo. En cuanto a la demanda, los graves problemas de seguridad han reducido el número de turistas, mientras que el consumo interno ha descendido considerablemente debido a la fuerte disminución de los ingresos de la población y de la Autoridad Palestina.

72. Los sectores económicos más afectados por la crisis son la hotelería y la restauración, la construcción, la agricultura y los servicios comunitarios, sociales y personales; las pérdidas económicas estimadas por la UNSCO en estos cuatro sectores, calculadas en función del descenso de su contribución al PIB y comparadas con las previsiones de dicha contribución, fueron del 88, el 79, el 74 y el 68 por ciento respectivamente en octubre y noviembre de 2000. Extrapolando estas estimaciones para el cálculo de los dos meses siguientes, la UNSCO ha estimado las pérdidas económicas directas en alrededor del 50 por ciento del PIB en el periodo de octubre de 2000 a enero de 2001¹⁷. Si se incluyen también las pérdidas de ingresos de los trabajadores palestinos que no han podido seguir trabajando en Israel, el alcance de las repercusiones económicas directas de la crisis representa más de la quinta parte del PIB previsto para 2000. A partir de este dato, se estima el promedio de pérdidas diarias en 10,9 millones de dólares de los Estados Unidos¹⁸. La PGFTU cita unas estimaciones del Ministerio de Industria palestino según las cuales las pérdidas económicas diarias ascenderían a 23,7 millones de dólares¹⁹. El Banco Mundial estima la disminución total del PNB real en casi el 9 por ciento para el año 2000 en comparación con 1999, lo que implica una

¹⁷ *Ibidem*, estimaciones basadas en datos procedentes de una encuesta realizada por la Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS).

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ PGFTU de Gaza: *The annual report on PGFTU activities and the impact of Israel's closure and siege on the Palestinian economic and labour movement* (enero de 2001).

disminución del PNB *per cápita* a unos 1.630 dólares, es decir, alrededor del nivel alcanzado en 1994. Se calcula que el consumo privado en términos reales ha disminuido en un 10 por ciento en 2000, en comparación con 1999²⁰. Como hasta el momento la situación no ha mejorado, las pérdidas económicas han seguido aumentando. El Ministerio palestino de Planificación y Cooperación Internacional ha estimado el total de las pérdidas económicas registradas únicamente en el sector del turismo en 122 millones de dólares entre octubre de 2000 y marzo de 2001.

73. Además de las pérdidas a corto plazo, la crisis actual tendrá repercusiones negativas considerables en la economía palestina a largo plazo. Ya ha afectado a las inversiones privadas, que según las estimaciones descendieron entre el 15 y el 20 por ciento en 2000, en comparación con 1999²¹. Sin embargo, aún es más grave el hecho de que está minando enormemente la confianza de los inversores del interior y del exterior en la seguridad y el rendimiento de sus posibles inversiones en los territorios palestinos, lo cual tendrá repercusiones negativas en la creación de empleo. La inversión pública en infraestructura, fundamental para el fomento de la empresa privada y hasta ahora financiada por la comunidad internacional, también ha disminuido significativamente durante la crisis, lo cual hace aún más sombrías las perspectivas económicas. Además, los exportadores palestinos están perdiendo sus partes de mercado, tanto en Israel como en otros países, en manos de sus competidores, lo que hará difícil recobrarlas una vez finalizada la crisis. Los interlocutores palestinos añadieron que el ejército israelí ha destruido miles de «dunams» de terrenos agrícolas, sistemas de irrigación, invernaderos y otros dispositivos agrícolas, numerosos limonares, olivares y palmerales de dátiles, así como edificios rurales pertenecientes a palestinos²². La UNSCO informa de graves daños causados a bienes públicos y privados (edificios, infraestructura y vehículos) por miembros del ejército israelí y por colonos israelíes cuyo valor se calcula en decenas de millones de dólares de los Estados Unidos²³. El Ministro de Industria de la Autori-

²⁰ Banco Mundial: «*Trade options for the Palestinian economy*», en *West Bank and Gaza Update* (febrero de 2001).

²¹ *Ibidem*.

²² Esto se menciona también en el informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos titulado *Country report on human rights practices: Occupied territories* (Washington D.C., febrero de 2001). En dicho informe se afirma que las Fuerzas de Defensa israelíes justificaron estos actos de destrucción alegando que las tierras servían de escondite a francotiradores palestinos.

²³ UNSCO (febrero de 2001), *op. cit.*

dad Palestina informó a la misión de la OIT de la destrucción parcial o total de 57 fábricas en los territorios palestinos ocupados, 39 de ellas en la faja de Gaza. Su reconstrucción requerirá tiempo y recursos considerables.

Situación del mercado de trabajo

74. Tendencias generales. En este ámbito, las tendencias han sido un reflejo de los acontecimientos en el terreno económico. Durante el período de 1998 a septiembre de 2000 la situación del mercado de trabajo mejoró mucho, ya que tanto la economía palestina como el mercado de trabajo israelí podían absorber gran cantidad de mano de obra. Ello se tradujo en un aumento del empleo y el consiguiente descenso del desempleo y el subempleo. Sin embargo, esta tendencia positiva se ha invertido completamente desde octubre de 2000.

Población y mano de obra

75. Según las previsiones demográficas de la PCBS, el número total de habitantes de los territorios palestinos a mediados de 2001 asciende a 3.298.951. Casi dos tercios, es decir, 2.102.360 personas, viven en la ribera occidental, y el otro tercio, 1.196.591 personas, en la faja de Gaza. El índice de crecimiento de la población es muy elevado, del orden del 4 por ciento anual, y se ha previsto que la población total sobrepase los cuatro millones a finales de 2005 y los cinco millones en 2010. Se trata asimismo de una población joven, pues en el año 2000 el porcentaje de habitantes de edad inferior a 15 años era del 47 por ciento. Las familias palestinas suelen ser grandes: la proporción de niños por mujer en 1999 era de 5,4 en la ribera occidental y de 7,4 en la faja de Gaza.

76. Según un estudio reciente de la PASSIA²⁴, el número de colonos israelíes en los territorios ocupados fue en aumento entre 1999 y 2000 (cifras de finales de diciembre), pasando de 177.000 a 199.000 personas, 6.500 de las cuales viven en la faja de Gaza, y el resto en la ribera occidental. En estas cifras no se incluyen los colonos israelíes asentados en Jerusalén Este, cuyo número se estimaba en 180.000 a finales de 2000. El número de asentamientos varía según diferentes fuentes entre 145 y 190. El 85 por ciento de los asentamientos que se encuentran en la ribera occidental son muy pequeños si se tiene en

²⁴ Sociedad Académica Palestina para el Estudio de Asuntos Internacionales (PASSIA): *Settlements and the final status talks*. Jerusalén, *Special Bulletin* (Jerusalén, marzo de 2001).

cuenta su área residencial (menos de un kilómetro cuadrado) y su número de habitantes (menos de 700). Según ese mismo estudio, desde 1993 se han establecido tres nuevos asentamientos y el número de viviendas construidas a dicho efecto aumentó más del 52 por ciento entre 1993 y 2000. Aunque el Gobierno israelí explica esta expansión por el crecimiento natural de la población, los interlocutores palestinos señalan que muchos de los asentamientos sólo están habitados parcialmente y muchas de las casas están vacías.

77. Según indican las encuestas trimestrales de la PCBS sobre la población activa, durante los primeros nueve meses de 2000 la mano de obra aumentó en un 5,3 por ciento en comparación con el mismo período de 1999. Así, el total de la mano de obra llegó a ser de 735.000 personas en el tercer trimestre de 2000. Sin embargo, las cifras descendieron en un 9,1 por ciento entre el tercer y el cuarto trimestre de 2000, arrojando un total de 668.000 personas. Puede decirse que esta cifra se mantuvo (670.000 personas) en el primer trimestre de 2001. La tasa de actividad disminuyó un poco, en 0,3 puntos porcentuales, en el primer trimestre de 2000, en comparación con la correspondiente al mismo período de 1999 (véase el cuadro 1). En el tercer trimestre del 2000 se alcanzó el máximo nivel desde que se iniciaron estas encuestas en 1995: el 43,5 por ciento en general, el 45,3 por ciento en la ribera occidental y el 40,1 por ciento en la faja de Gaza. Por el contrario, a finales de 2000 la tasa de actividad disminuyó considerablemente, en más de cuatro puntos porcentuales, quedándose en un 39,2 por ciento como consecuencia de la crisis. En la faja de Gaza, el descenso en 8 puntos porcentuales (hasta un 32 por ciento) fue tres veces mayor que en la ribera occidental, donde el descenso había sido de 2,4 puntos (al 42,9 por ciento). La tasa de actividad siguió disminuyendo ligeramente hasta el 38,8 por ciento en el primer trimestre de 2001 (41,6 por ciento en la ribera occidental y 33,4 por ciento en la faja de Gaza).

Empleo y desempleo

78. Los datos relativos al período transcurrido hasta mediados de 2000 también indicaban una mejora constante en lo referente al empleo, aunque desde comienzos de dicho año empezaba a notarse una dinámica de declive importante. La tasa de pleno empleo (definido como la proporción de personas que trabajan como mínimo 35 horas semanales) aumentó del 80,2 por ciento en el primer trimestre de 1999 al 85,7 por ciento en el mismo período de 2000 (véase el cuadro 1). Las cifras correspondientes a la ribera occidental fueron más elevadas (80,7 y 86,8 por ciento) que las de la faja de Gaza (79 y

Cuadro 1. Indicadores de la situación de la población activa palestina, 1999–2001 (porcentaje de la población activa total)

Indicador	1 ^{er} trimestre 1999			1 ^{er} trimestre 2000			4 ^o trimestre 2000			1 ^{er} trimestre 2001		
	Total	Ribera occi- dental	Faja de Gaza	Total	Ribera occi- dental	Faja de Gaza	Total	Ribera occi- dental	Faja de Gaza	Total	Ribera occi- dental	Faja de Gaza
Tasa de actividad ¹	41,1	43,3	36,6	40,8	42,1	38,2	39,2	42,9	32,0	38,8	41,6	33,4
Tasa de empleo ²	80,2	80,7	79,0	85,7	86,8	83,2	66,9	68,1	63,7	69,2	71,6	63,4
Tasa de desempleo	13,9	11,8	18,9	10,9	8,9	15,3	28,3	26,3	33,5	26,9	23,9	34,1
Empleo asalariado	67,5	65,6	72,3	67,4	66,8	68,8	59,3	57,0	65,9	64,1	62,6	68,3
Empleo independiente ³	25,3	26,3	22,4	24,8	25,6	23,1	27,7	29,4	22,7	26,4	28,1	21,4
Trabajadores familiares no remunerados	7,3	8,0	5,3	7,8	7,6	8,1	13,0	13,6	11,4	9,5	9,3	10,3
Empleo en Israel y en los asentamientos israelíes	23,6	26,6	15,9	21,9	25,3	14,1	9,1	11,3	2,7	14,6	19,1	2,0

¹ Porcentaje de la población total correspondiente a las personas empleadas y desempleadas de 15 años de edad como mínimo. ² Porcentaje de la población activa que trabaja por lo menos 35 horas semanales. ³ Empleadores, trabajadores independientes y por cuenta propia.

Fuente: Encuestas de la PCBS sobre la población activa.

83,2 por ciento). El estallido de la crisis produjo un fuerte descenso de la tasa de empleo, hasta el 66,9 por ciento en el conjunto de los territorios en el cuarto trimestre de 2000. La caída fue más fuerte en la faja de Gaza (63,7 por ciento) que en la ribera occidental (68,1 por ciento). Lo sorprendente fue que la tasa de subempleo también disminuyó, pasando del 6,4 por ciento de la población activa en el tercer trimestre de 2000 al 4,8 por ciento en el cuarto trimestre del mismo año, pero ello puede explicarse probablemente por la supresión de muchos puestos de trabajo a tiempo parcial a causa de la crisis actual. La tendencia descendente de las cifras correspondiente al desempleo, que habían alcanzado el nivel más bajo registrado hasta entonces en

el segundo trimestre de 2000 con una tasa del 8,8 por ciento (6,5 en la ribera occidental y 13,8 en Gaza), se invirtió radicalmente y se produjo un ascenso hasta el 28,3 por ciento en el último trimestre de 2000, para volver a bajar ligeramente, hasta el 26,9 por ciento, en el primer trimestre de 2001 (23,9 por ciento en la ribera occidental y 34,1 por ciento en la faja de Gaza).

79. La significativa mejora que se produjo en las cifras relativas al empleo durante el período que precedió a la crisis ha de atribuirse a la creación masiva de puestos de trabajo en los territorios como resultado del rápido crecimiento de la economía palestina, y a una demanda superior de trabajadores palestinos en Israel. De los 47.000 empleos adicionales de 1999 ocupados por palestinos, dos tercios, es decir 30.700, se crearon en los territorios ocupados, y los 16.300 restantes en Israel, los asentamientos israelíes y las zonas industriales. Ello supuso un incremento del 7,8 por ciento del empleo en los territorios en 1999, mientras que el número de trabajadores palestinos en Israel aumentó aún más rápidamente, en un 13,5 por ciento, en comparación con las cifras de 1998. El sector privado creó en torno al 70 por ciento de los nuevos empleos en los territorios (23.100), y el otro 30 por ciento (9.200) fue creado por la Autoridad Palestina. Este rápido crecimiento del empleo se mantuvo en los primeros nueve meses de 2000, durante los cuales el empleo se incrementó en un 8,8 por ciento. La principal generadora de empleo era la economía palestina (que generó un aumento del 9,7 por ciento), mientras que el número de trabajadores palestinos en Israel sólo se incrementó en un 4,6 por ciento²⁵. Sin embargo, la crisis actual ha supuesto una neta reducción del empleo, del 15,4 por ciento, en los territorios. La reducción del número de trabajadores palestinos en Israel fue mucho más drástica, pues se pasó de 145.886 personas en el tercer trimestre de 2000 a sólo 43.653 en el cuarto trimestre del mismo año, lo que supone un descenso del 70 por ciento. Según la encuesta de la PCBS sobre la población activa del primer trimestre de 2001, el empleo total se recuperó ligeramente, con una subida del 2,3 por ciento, debido principalmente a un incremento del 65 por ciento del número de trabajadores palestinos ocupados en Israel, las zonas industriales y los asentamientos, que ascendió a 72.000, mientras que el empleo en los territorios siguió descendiendo en un 4 por ciento. Sin embargo, el Coordinador israelí de las Actividades Gubernamentales en los Territorios expresó sus dudas acerca de este aumento del número de tra-

²⁵ UNSCO: *Report on the Palestinian economy, op. cit.*, World Bank: «Trade options for the Palestinian economy», *op. cit.*

bajadores palestinos en Israel, las zonas industriales y los asentamientos, que según sus fuentes estimaba entre 46.000 y 60.000.

80. *El empleo en la ribera occidental y en la faja de Gaza.* Según los datos de la encuesta de la PCBS sobre la población activa correspondiente al primer trimestre de 2000, el empleo asalariado representó un 67,4 por ciento del empleo total, el porcentaje de empleadores fue del 5,1 por ciento, el de trabajadores independientes y por cuenta propia del 19,7 por ciento y el de trabajadores familiares no remunerados del 7,8 por ciento. La crisis económica cambió significativamente el panorama, ya que parte del empleo asalariado desapareció y las familias tuvieron que adaptarse a la nueva situación realizando actividades por cuenta propia. En el primer trimestre de 2001, el porcentaje de empleo asalariado había descendido al 64,1 por ciento del empleo total, mientras que el porcentaje correspondiente a los empleadores y el empleo independiente había ascendido al 26,4 por ciento y el del trabajo familiar no remunerado al 9,5 por ciento. La crisis afectó también en gran medida a la repartición del empleo por sectores económicos. En el primer trimestre de 2001, el comercio, la hotelería y la restauración representaron un 17,3 por ciento, el transporte un 5,3 por ciento y otros servicios un 29 por ciento del empleo total, mientras que el porcentaje correspondiente a la agricultura fue del 12,6, el de la industria manufacturera del 14,4 y el de la construcción del 21,4 por ciento. Servicios, agricultura y construcción fueron también los principales sectores generadores de empleo en dicho período. En el primer trimestre de 2001, el porcentaje del empleo total correspondiente a la construcción descendió abruptamente hasta un 13,6 por ciento, mientras que los porcentajes correspondientes a la industria manufacturera (14,9) y a la agricultura (12,1) se mantuvieron prácticamente sin cambios. Por el contrario, el porcentaje correspondiente al comercio, la hotelería y la restauración se elevó a 19,3, y los servicios representaron un 35,1 por ciento del empleo total, principalmente debido al efecto estabilizador del empleo generado por la Autoridad Palestina. La crisis afectó, fundamentalmente al empleo en el sector privado, mientras que el empleo asalariado en el sector público, en su mayor parte al servicio de la Autoridad Palestina, se mantuvo más o menos al mismo nivel que el año anterior, en 128.000 puestos de trabajo, según estimaciones.

81. *El empleo en Israel, las zonas industriales y los asentamientos.* El empleo en Israel, en las zonas industriales y los asentamientos, ha sido un importante factor de absorción de la gran oferta de mano de obra palestina. Sin embargo, las severas restricciones de movimiento impuestas por las autoridades israelíes impiden a los palesti-

nos que residen en la ribera occidental o en la faja de Gaza desplazarse entre esas zonas, entrar en Jerusalén Este o a Israel sin un permiso. Los palestinos que desean trabajar en Israel, en los asentamientos israelíes o en las zonas industriales necesitan obtener además un permiso de trabajo. La concesión de permisos de trabajo está sujeta a una cuota fijada por el Ministerio israelí de Defensa. Es este último quien los emite, mientras que su distribución corresponde a la Autoridad Palestina (que suele hacerlo a través de agencias de colocación). Obtener permisos de trabajo es con frecuencia difícil y siempre oneroso (su precio está en torno a los 100 dólares según informan ciertos interlocutores). A ello se añade el hecho de que los permisos de trabajo válidos no siempre se tienen en cuenta, sobre todo en situaciones descritas por las autoridades israelíes como arriesgadas para la seguridad (es decir, en caso de incidentes violentos o como medida preventiva para evitarlos, o durante los períodos de cierre total o parcial de las fronteras). Además de los permisos de trabajo, existen permisos temporales destinados a los hombres de negocios y los comerciantes de los territorios ocupados que quieren desarrollar actividades en Israel. En 1999 se introdujo un permiso más, la denominada «tarjeta de negocios», que permite a los titulares de la misma entrar en Israel con su propio vehículo, pasar la noche allí e incluso desplazarse libremente entre la ribera occidental y la faja de Gaza. Estas tarjetas se anularon en los primeros días de la Intifada, pero recientemente el Ministerio de Defensa israelí ha decidido renovarlas, aunque ya no permitirán a sus titulares pasar la noche en Israel ni entrar con vehículo propio.

82. Según la UNSCO, entre 1998 y 1999 el número total de permisos emitidos para trabajar en Israel, los asentamientos israelíes y las zonas industriales se incrementó ligeramente en un 3,9 por ciento, pasando de 54.644 a 56.752. Según el Coordinador israelí de las Actividades Gubernamentales en los Territorios esta cifra ascendía aproximadamente a 60.000 en septiembre de 2000. La proporción de permisos realmente utilizados es menor, debido en particular al cierre de las fronteras. En 1999, sin embargo, como hubo menos días de cierre, esta proporción aumentó a 50.102 permisos, lo que representó un incremento del 8 por ciento mensual en promedio, según estimaciones de la UNSCO. De acuerdo con otras estadísticas, proporcionadas a la misión por el Ministerio de Trabajo palestino, el número mensual de permisos de trabajo fue inferior: 43.944 en promedio en 1998 y 47.202 en promedio un año más tarde (probablemente estas cifras se refieren a los permisos realmente utilizados, aunque en el documento pertinente no se especifica). En los nueve primeros meses de 2000,

el promedio mensual de permisos de trabajo sufrió un ligero descenso y se situó en 44.745. Según esta última fuente, el número de permisos de trabajo se mantuvo bastante estable en 1999 y de enero a septiembre de 2000, a diferencia de lo que sucedió en años anteriores, durante los cuales, por otra parte, la distribución de dichos permisos entre la ribera occidental y la faja de Gaza fue más o menos equilibrada, mientras que en 1999 esta relación se inclinó del lado de la faja de Gaza (un 40 por ciento de los permisos correspondió a los habitantes de la ribera occidental y un 60 por ciento a los de la faja de Gaza). La tendencia continuó en los tres primeros trimestres de 2000, con una relación de 37 frente a 63 por ciento. El recrudecimiento de las restricciones de movimiento que siguió al inicio del levantamiento se tradujo inmediatamente en un descenso abrupto del número de permisos de trabajo a partir de octubre de 2000. La UNSCO informa de que, si bien en la primera semana de octubre todavía se utilizaban ciertos permisos de trabajo, el cierre de las fronteras impuesto el lunes 9 de octubre, que ha permanecido en vigor hasta ahora durante la mayor parte del tiempo, no sólo supuso una drástica reducción de los permisos de trabajo, sino también la denegación del acceso a los titulares de permisos por parte de las autoridades israelíes en las fronteras. Según el Coordinador israelí de las Actividades Gubernamentales en los Territorios, algunos trabajadores palestinos evitan también la utilización de sus permisos de trabajo para evitar que se pueda pensar que colaboran con los israelíes, o bien son los propios militantes palestinos los que les impiden el acceso a Israel en los puntos de paso. De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Trabajo palestino antes mencionadas, en octubre y noviembre de 2000 no se utilizó ningún permiso, en diciembre de 2000 el número de permisos utilizados fue de 14.183, en enero de 2001 ascendió a 18.035, en febrero a 16.427 y en marzo del mismo año a 2.510 (ninguno de ellos en Gaza). Según el Coordinador israelí, el número de permisos temporales emitidos para los hombres de negocios y comerciantes es importante, y la cuota de las tarjetas de negocios está en 1.000.

83. Los datos de la encuesta de la PCBS sobre la población activa indican un aumento considerable del porcentaje del empleo total correspondiente a los trabajadores palestinos que trabajan en Israel y en los asentamientos entre 1996 y 1999, el cual pasó de un 14,1 al 23,6 por ciento, aunque sufrió un ligero descenso, hasta el 21,9 por ciento, en 2000. Varios factores explican esta tendencia al incremento del empleo de palestinos en Israel: desde el punto de vista de los empleadores israelíes, la mano de obra palestina es más flexible y

más barata en comparación con la israelí; por su parte, los trabajadores palestinos obtienen salarios más altos y con frecuencia mejores condiciones de trabajo que los que ofrecen los empleadores palestinos. La creación de zonas industriales «exentas de cierre» en las áreas fronterizas amplió las oportunidades de empleo para los palestinos en Israel. Otro factor que contribuyó también de manera significativa a este aumento del empleo fue la disminución del número de días de cierre, que ya se ha mencionado. Sin embargo, el descenso del índice de crecimiento del empleo en 2000 indicaba ya la saturación de la demanda de mano de obra en el mercado israelí y auguraba pocas perspectivas de crecimiento adicional del empleo de palestinos en Israel.

84. Además de las 45.000 a 50.000 personas que según las estimaciones poseían un permiso de trabajo y se desplazaban diariamente a Israel durante los tres primeros trimestres de 2000, había otros 15.000 a 19.000 trabajadores procedentes de Jerusalén Este que no necesitaban permiso. Para el tercer trimestre de 2000, la encuesta de la PCBS sobre la población activa da una cifra de 145.000 trabajadores palestinos en Israel, lo cual hace pensar que entre 75.000 y 85.000 eran trabajadores «indocumentados». Casi el 80 por ciento de los trabajadores palestinos en Israel residía en la ribera occidental, y un poco más del 20 por ciento en la faja de Gaza. Según la UNSCO, el número de trabajadores palestinos era sólo de 130.000 durante el mismo período, de los cuales unos 69.000 serían trabajadores con permiso o residentes en Jerusalén Este y otros 61.000 estarían en situación ilegal. El cierre de las fronteras impuesto en octubre de 2000 redujo drásticamente, en más de 100.000 el número de trabajadores palestinos en Israel. Según la encuesta de la PCBS sobre la población activa el número de trabajadores de los territorios palestinos en Israel, descendió a unos 44.000 en el último trimestre de 2000 y volvió a aumentar en cierta medida hasta llegar a los 72.000 en el primer trimestre de 2001. Prácticamente todos ellos (69.000) procedían de la ribera occidental y sólo algunos (3.000) de la faja de Gaza, debido al cierre casi total de dicho territorio. Sin embargo, el Coordinador israelí considera estas cifras demasiado elevadas. Según sus estimaciones, hay en estos momentos entre 25.000 y 32.000 trabajadores palestinos legales de la ribera occidental y de Jerusalén Este que trabajan en Israel, entre 6.000 y 8.000 trabajadores legales en las zonas industriales y los asentamientos israelíes, y entre 15.000 y 20.000 trabajadores ilegales.

85. El Coordinador israelí de las Actividades Gubernamentales en los Territorios insistió en que la promoción del empleo de trabaja-

dores palestinos en Israel es una prioridad de primer orden en la situación actual. Con anterioridad al mes de octubre de 2000, el Gobierno israelí adoptó una serie de medidas a dicho efecto, que incluían las siguientes: la supresión de las cuotas; la reducción de la edad mínima de los trabajadores a 21 años; la autorización a pasar la noche en Israel; la gestión conjunta israelo-palestina de la seguridad en los puntos de control; la posibilidad de prolongar la jornada de trabajo en Israel hasta las 19.00 horas o más; la coordinación y organización de ferias para promover el empleo, y la ejecución del denominado «Programa de Empleo Continuo». El objeto de este último era mantener un cierto grado de estabilidad y continuidad en el empleo que permitiera a determinados trabajadores palestinos, cuidadosamente seleccionados, renovar sus permisos rápidamente tras su anulación durante los cierres prolongados de las fronteras o en períodos de riesgo. Se emprendieron también algunas actividades con el fin de promover la contratación de técnicos palestinos en la industria israelí de la alta tecnología. La creación de zonas industriales sujetas a medidas de seguridad menos estrictas en las zonas fronterizas suscitó en particular grandes esperanzas. La zona industrial de Gaza próxima a Karni se abrió en 1999 con 22 fábricas pertenecientes a inversores israelíes y palestinos que dieron trabajo a unos 1.500 trabajadores palestinos. En su segunda etapa, en 2000-2001, se prevén 75 fábricas con 5.000 trabajadores, y en la tercera el objetivo es llegar a los 25.000 trabajadores. Se crearon otras dos zonas industriales en Turkarem y Jenin, cuya infraestructura estaba ya lista para los inversores de ambos lados. La primera de ellas habrá de especializarse en industrias de alta tecnología. Sin embargo, la zona industrial de Gaza está trabajando ahora al 40 por ciento de su capacidad según el Ministro de Industria de la Autoridad Palestina, y las otras dos zonas no han comenzado a funcionar en vista de los problemas de seguridad. El Coordinador israelí insistió en que seguiría promoviendo el empleo para los trabajadores palestinos en las zonas industriales, incluidas las explotadas exclusivamente por inversores israelíes. En la actualidad son 4.000 los palestinos que trabajan en estas zonas. Se prevé aumentar dicho número a 11.000 en un futuro próximo y a 21.000 posteriormente. El Coordinador israelí mencionó no obstante que los empleadores israelíes son ahora cada vez más reticentes a la contratación de palestinos debido a sus ausencias frecuentes, como consecuencia de las medidas de seguridad. Habló también de que se intensificará la imposición de sanciones tanto a los trabajadores ilegales como a sus empleadores por motivos de seguridad. Por último, se refirió a la intención de aumentar la cuota de las tarjetas de negocios a 5.000.

86. El Ministerio de Trabajo palestino, en estrecha colaboración con el Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción (PECDAR), ha iniciado un programa urgente de creación de empleo para absorber al máximo número posible de trabajadores que han perdido su empleo. Los empleos temporales se concentran sobre todo en la rehabilitación de infraestructura dentro de los territorios, la limpieza de espacios públicos y otras tareas comunitarias. Según la PGFTU, 17.800 personas han conseguido un empleo de este tipo hasta el momento. Dentro de este programa, que se financiará en principio con donaciones internacionales, el PECDAR quiere incluir una serie de microproyectos de rehabilitación y modernización de las carreteras locales, enseñanza, atención médica, construcción de sistemas de abastecimiento de agua, etc., utilizando gran cantidad de mano de obra (que representará al menos el 35 por ciento de los costos totales) con un presupuesto de 150.000 dólares de los Estados Unidos como máximo. El Ministro de Industria palestino informó asimismo a la misión sobre un programa de empleo subvencionado — en cuyo marco paga parte de los salarios — en los sectores industriales. El programa contribuye a evitar los despidos y a mantener el empleo de estos sectores casi al mismo nivel que alcanzó previamente.

87. *Situación de las mujeres en el mercado de trabajo.* La tasa de actividad varía mucho entre hombres y mujeres en los territorios palestinos ocupados. Según la encuesta de la PCBS sobre la población activa correspondiente al tercer trimestre de 2000, la tasa de actividad de los hombres, de 75,2 por ciento, contrasta con la de las mujeres, que sólo alcanzó el 15 por ciento en la ribera occidental, mientras que las cifras correspondientes en la faja de Gaza fueron 68,4 y 11,7 por ciento respectivamente. La baja tasa de actividad de las mujeres se debe a múltiples factores, algunos de ellos culturales, pero también al hecho de que sus actividades laborales, con frecuencia ocasionales, sólo se reflejan parcialmente en las encuestas sobre la población activa. Sin embargo, como se indica en el informe del año pasado, la principal forma de discriminación contra las mujeres sigue siendo su acceso mucho más reducido al empleo. También se las discrimina en lo relativo a la remuneración: algunos interlocutores palestinos han insistido en los salarios mucho más bajos que ganan las mujeres palestinas en comparación con sus homólogos masculinos, incluso cuando su nivel de educación es más elevado. La tasa de actividad de las mujeres aumentó entre 1999 y el tercer trimestre de 2000 en 2,5 puntos porcentuales en la ribera occidental y en 1,4 puntos en la faja de Gaza. En octubre de 2000, la tasa descendió en el caso de ambos sexos como consecuencia de la crisis económica: en la ribera

occidental la tasa correspondiente a los hombres bajó al 71,7 por ciento y la correspondiente a las mujeres al 11,1 por ciento, mientras que la caída fue mayor en la faja de Gaza, donde las cifras fueron el 58,3 y el 8,4 por ciento respectivamente en el primer trimestre de 2001. De estas cifras se desprende que los hombres han sufrido en mucho mayor medida que las mujeres los efectos de la crisis.

88. Salarios. Una de las razones que inducen a los palestinos a buscar trabajo en Israel es la diferencia entre los salarios que se pagan en los territorios y los que se pagan en Israel. De acuerdo con la encuesta de la PCBS sobre la población activa, el salario medio neto (es decir, el dinero que recibe el trabajador asalariado de su empleador) en Israel y los asentamientos israelíes ascendía a 110,8 NIS en el tercer trimestre de 2000, en comparación con 70,3 NIS en la ribera occidental y 50,4 NIS en la faja de Gaza. Durante el período de crisis económica el salario medio neto no se modificó en la ribera occidental (70,5 NIS en el primer trimestre de 2001), aumentó ligeramente en la faja de Gaza (54,6 NIS) pero disminuyó en Israel (104,9 NIS). Sin embargo, varios interlocutores palestinos de las Cámaras de Comercio de Naplusa y Jerusalén Este y de la PGFTU mencionaron que, con el fin de compensar parcialmente las pérdidas financieras y de limitar las reducciones de personal, muchos empleadores están reduciendo los salarios de sus empleados. La PGFTU se refirió a varios casos concretos en los que se había llegado a un acuerdo entre empleadores y trabajadores para evitar los despidos procediendo a recortes salariales. Además, en la práctica el salario neto resulta aún inferior debido a que los trabajadores tienen gastos de transporte más elevados a causa de las severas restricciones de circulación.

89. Desempleo. La tasa de desempleo disminuyó considerablemente, pasando del 23,8 por ciento en 1996 al 8,8 por ciento en el segundo trimestre de 2000, para volver a subir ligeramente hasta el 10 por ciento en el tercer trimestre de ese mismo año, según la encuesta de la PCBS sobre la población activa²⁶. La tasa de desempleo de los hombres era de 9,5 por ciento, ligeramente inferior a la de las mujeres situada en un 12,6 por ciento. La crisis supuso para muchos palestinos la pérdida de su empleo, con lo que el desempleo se disparó hasta alcanzar un 28,3 por ciento de la población activa durante los tres primeros meses de la crisis. La diferencia fue considerable entre la tasa de la ribera occidental, estimada en un 26,3 por ciento, y la de

²⁶ Las personas que trabajaban en Israel y que no pudieron seguir acudiendo a sus lugares de trabajo debido a los cierres de las fronteras también se consideran como desempleadas.

Cuadro 2. Tasa de desempleo por edad y por género en el primer trimestre de 2000 y el primer trimestre de 2001 (territorios palestinos).

Edad	2000			2001		
	Total (%)	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (%)	Hombres(%)	Mujeres (%)
15 – 19	16,8	17,8	2,3	40,5	41,4	13,7
20 – 24	15,1	13,6	24,7	35,6	36,6	29,5
25 – 29	11,9	10,5	20,2	26,6	28,1	17,2
30 – 34	11,1	10,4	15,0	23,9	26,1	10,5
35 – 39	7,2	7,1	7,8	25,3	27,7	10,1
40 – 44	9,3	9,8	6,8	23,5	26,3	6,3
45 – 49	7,1	7,7	4,5	21,8	24,5	5,7
Más de 50	6,6	8,1	–	15,2	17,1	3,7
Promedio	10,9	10,7	12,1	26,9	28,8	13,7

Fuente: Encuesta de la PCBS sobre la población activa; véase la página web <http://www.pcbs.org>.

la faja de Gaza, situada en el 33,5 por ciento. Además, muchos trabajadores se retiraron por completo del mercado de trabajo porque perdieron toda esperanza de encontrar un empleo en las actuales circunstancias. Si se suman estos trabajadores «desalentados» a los que buscan empleo «activamente», la tasa total de desempleo alcanza el 39,7 por ciento en la totalidad de los territorios palestinos, el 34,7 por ciento en la ribera occidental y el 50,8 por ciento en la faja de Gaza. En los tres primeros meses de 2001 la situación al respecto parece haber mejorado ligeramente según la última encuesta sobre la población activa. Dicha mejora se debe principalmente, según se informa, a una mayor contratación de trabajadores palestinos en Israel y en los asentamientos israelíes, como ya se ha mencionado más arriba. La tasa de desempleo descendió hasta situarse en el 26,9 por ciento de la población activa, pero sigue siendo muy elevada, ya que uno de cada cuatro trabajadores en los territorios palestinos no realiza ninguna actividad remunerada. La ligera tendencia positiva se observa sobre todo en la ribera occidental, en la que la tasa descendió al 23,9 por ciento, mientras que en Gaza volvió a aumentar hasta el 34,1 por ciento. El desglose de las tasas de desempleo por grupos de edad y por género vuelve a indicar que los hombres se han visto mucho más afectados que las mujeres (véase el cuadro 2). Por término medio, la tasa de desempleo de los hombres aumentó en 18,1 puntos porcentuales, y la de las mujeres en 1,6 puntos entre el primer trimestre de

2000 y de 2001. Asimismo, el desempleo afectó en general mucho más a los jóvenes: entre los hombres, los grupos de edad que registraron las tasas de desempleo más altas fueron el de 15 a 19 años (que representa el 41,4 por ciento de la población total de esa edad) y el de 20 a 24 años (36,6 por ciento) a principios de 2001; entre las mujeres, el grupo de edad más afectado fue el de 20 a 24 años (29,5 por ciento), seguido por el de 25 a 29 años (17,2 por ciento).

90. La PCBS realizó en marzo de 2001 una encuesta especial sobre las repercusiones de las medidas israelíes en el mercado de trabajo palestino, según la cual 144.932 trabajadores han perdido su empleo en Israel, de los cuales 95.916 proceden de la ribera occidental y 49.016 de la faja de Gaza. El 86,9 por ciento de ellos eran trabajadores asalariados, el 8 por ciento trabajadores independientes, el 1,9 por ciento trabajadores familiares no remunerados y el 3,2 por ciento empleadores que interrumpieron sus actividades. La mayoría de ellos (un 59,3 por ciento) trabajaba en el sector de la construcción, un 14,6 por ciento en la minería y la industria manufacturera, un 10,3 por ciento en el comercio, la hotelería y la restauración y un 7,8 por ciento en la agricultura²⁷.

La situación social

91. El informe del Banco Mundial recientemente publicado²⁸ sitúa el nivel de pobreza en un 23,2 por ciento de la población total en 1998, lo que corresponde a unas 682.000 personas. El umbral de pobreza se estima en 1.460 NIS mensuales para una familia de dos adultos y cuatro niños, lo que equivalía a 2,1 dólares de los Estados Unidos diarios en 1998. Se observa una diferencia considerable entre la ribera occidental y la faja de Gaza. En el primer territorio, la proporción de personas por debajo de este umbral era del 15 por ciento, mientras que en la faja de Gaza ascendía a más del doble: el 37 por ciento. No obstante, dado que dos tercios de la población palestina vive en la ribera occidental, el 43 por ciento de los pobres se encontraba en este territorio. El alcance de la pobreza parece importante para una economía de ingresos medios bajos como la palestina. Sin embargo, en el informe se explica que el nivel de los precios en los territorios palestinos es en realidad comparable al de un país de ingresos altos, debido al grado considerable de integración de la eco-

²⁷ PCBS: *Press Conference on impact of the Israeli measures on the Palestinian Labour Market*, marzo de 2001 (Ramallah, abril de 2001).

²⁸ Banco Mundial, *Poverty in the West Bank and Gaza* (enero de 2001).

nomía palestina con la de Israel, mientras que el nivel salarial es mucho más bajo. El informe también pone de manifiesto la importancia del empleo para la reducción de la pobreza, ya que los hogares con al menos un miembro trabajador son menos propensos a caer en ella. También es mucho mejor la situación de las familias que tienen miembros trabajando en Israel o con un nivel de educación superior.

92. La pérdida del empleo de los trabajadores palestinos que trabajaban en Israel y en los asentamientos israelíes ha supuesto grandes pérdidas de ingresos, estimadas por la UNSCO en una media de 2,6 millones de dólares de los Estados Unidos por cada día hábil, es decir, un total de 243,4 millones de dólares durante todo el periodo transcurrido entre comienzos de octubre de 2000 y finales de enero de 2001²⁹. La PGFTU estima estas pérdidas diarias de ingresos en 4,5 millones de dólares, un valor muy superior. Pero muchos otros trabajadores (250.000 según los datos de la PGFTU) perdieron su empleo en los territorios palestinos debido a las severas restricciones de circulación de personas y de bienes; la PGFTU ha estimado las correspondientes pérdidas diarias acumuladas en 3,14 millones de dólares. Por consiguiente, el total de las pérdidas de ingresos de todos los trabajadores palestinos que se han quedado sin empleo se ha calculado en 7,65 millones de dólares³⁰. Dado que la composición media de las familias era de siete miembros en 2000, el número de personas afectadas es siete veces mayor que el de los trabajadores que han perdido su empleo.

93. Según una encuesta reciente de la PCBS³¹, en marzo de 2001 el 10,7 por ciento de los hogares palestinos (57.300) informó de que había perdido todos sus ingresos durante el levantamiento, mientras que el 49,2 por ciento había perdido más del 50 por ciento de sus ingresos habituales durante los últimos seis meses. El promedio de ingresos mensuales³² disminuyó en un 48 por ciento, pasando de 2.300 NIS a 1.200 NIS en todos los territorios palestinos: en la ribera occidental pasó de 2.600 a 1.500 NIS y en la faja de Gaza de 1.800 a

²⁹ UNSCO: *The impact on the Palestinian economy*, op. cit.

³⁰ PGFTU, *The impact of Israel's closure and siege on the Palestinian labour movement and PGFTU strategy to face the situation* (marzo de 2001).

³¹ PCBS, *Impact of the Israeli measures on the economic conditions of the Palestinian households* (abril de 2001).

³² El promedio de ingresos mensuales por hogar constituye el nivel de referencia que divide el número total de hogares palestinos en dos grupos: el 50 por ciento de ellos tienen ingresos mensuales por debajo de este nivel y el otro 50 por ciento están por encima del mismo.

900 NIS. Si se comparan estos resultados con el umbral de pobreza de 2000, establecido en 1.622 NIS para una familia de dos adultos y cuatro niños, se calcula que el 64,2 por ciento de los hogares palestinos se encontraba en marzo de 2001 por debajo de dicho umbral. El porcentaje de hogares que viven en situación de pobreza en la ribera occidental se estima en el 55,7 por ciento, y en la faja de Gaza en el 81,4 por ciento.

94. En el mismo informe se examina el modo en que las familias han tratado de hacer frente a estas enormes pérdidas de ingresos. Según los resultados, un 81 por ciento ha reducido sus gastos, un 55,4 por ciento ha retrasado el pago de sus facturas de electricidad (cuyo precio aumentó en un 50 por ciento durante la crisis), alquiler, agua, etc., un 35,9 por ciento ha pedido préstamos y un 41,6 por ciento se ha visto obligado a utilizar sus ahorros para cubrir gastos del hogar. El 64,4 por ciento de los hogares ha tenido problemas para pagar la atención médica. El acceso a la misma también se ha deteriorado en gran medida, ya que el 52,3 por ciento de las familias informó de que había tropezado con serias dificultades para acceder a servicios de salud debido a las restricciones de circulación. El Centro Palestino de Derechos Humanos proporcionó la cifra de 30 millones de dólares de deudas de los hogares palestinos por las facturas impagadas de electricidad, agua y teléfono. El Centro mencionó también otras estrategias de supervivencia de los hogares palestinos como el incremento de la actividad agrícola y del trabajo en el sector informal y el trabajo infantil ocasional, fundamentalmente en granjas y servicios. Como los menores de 18 años no pueden ser castigados por cruzar la «línea verde», algunas familias palestinas pobres se han visto obligadas a enviar a sus hijos a Israel para que contribuyan a los ingresos familiares con algún trabajo ocasional³³.

95. Con el fin de asistir a los trabajadores y a sus familias en esta dramática situación social, en diciembre de 2000, el Ministerio de Trabajo, en colaboración con la PGFTU, proporcionó una suma total de 600 NIS a unos 100.000 trabajadores (las cifras proporcionadas a la misión varían entre 85.000 y 108.000), la mayor parte de los cuales había perdido su empleo en Israel. También se ofreció un seguro médico gratuito a los desempleados, que hasta ahora han utilizado

³³ Sin embargo, las encuestas sobre la población activa no dieron pruebas de ningún incremento de la actividad económica de los niños de entre 10 y 14 años. Por el contrario, si en el tercer trimestre de 2000 la tasa de actividad de los niños de estas edades estaba en 2,9 por ciento, en el primer trimestre de 2001 había descendido al 0,5 por ciento según la encuesta de la PCBS sobre la población activa

unas 125.000 personas. Además, la PGFTU inició un registro de los trabajadores desempleados con el fin de prestarles asistencia en caso necesario (hasta el momento figuran en dicho registro 327.000 personas). De acuerdo con el informe de la PCBS antes mencionado sobre las condiciones económicas de los hogares palestinos, el 48,1 por ciento de ellos recibió ayuda humanitaria entre octubre de 2000 y marzo de 2001 (el 35,1 por ciento de los mismos se encuentra en la ribera occidental y el 71 por ciento en la faja de Gaza). Esta ayuda humanitaria, que con frecuencia consiste en la entrega de alimentos, provino del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) (en el 60 por ciento de los casos), de la Autoridad Palestina (que cubrió el 21 por ciento de los casos) o de diferentes ONG y partidos políticos.

96. *Perspectivas.* La crisis económica actual ha agravado todos los problemas sociales y económicos del pueblo palestino y ha incrementado enormemente la tasa de desempleo, la inseguridad del empleo y los niveles de pobreza en términos cuantitativos y cualitativos. En tal situación, ha sido prioritario proporcionar ayuda humanitaria a las familias más afectadas y tratar de aliviar la pesada carga del alto nivel de desempleo ampliando los programas urgentes de creación de empleo, facilitando y promoviendo la actividad del sector privado, incluida la actividad independiente a pequeña escala, y fomentando el diálogo social entre empleadores y sindicatos. Cuando se supere la crisis, el principal objetivo será sin duda fortalecer y reestructurar la economía palestina, así como mejorar su capacidad para generar empleo suficiente, con el fin de que todos los palestinos tengan ingresos decentes. Cualquier estrategia económica de desarrollo basada en una modernización y una expansión importante de la infraestructura física y social y en la promoción de la actividad empresarial tendrá que estar íntimamente ligada a una estrategia de empleo y desarrollo de los recursos humanos. La promoción del empleo debe seguir siendo tarea y responsabilidad de la Autoridad Palestina, que habrá de llevarla a cabo principalmente fomentando la creación de puestos de trabajo en el sector privado, sobre todo en la pequeña y mediana empresa. La creación y expansión de zonas industriales que generen nuevos empleos será también beneficiosa tanto para los palestinos como para los israelíes, tal como han reiterado ambas partes. Es importante asimismo desarrollar una política laboral que incluya tanto medidas activas, como la readaptación profesional y la actualización de las calificaciones para mejorar la calidad y la adaptabilidad de la mano de obra, como medidas pasivas que garanticen una cierta

ayuda económica en caso de desempleo. En efecto, es urgente establecer un sistema básico de prestaciones de desempleo que permita proporcionar prestaciones en efectivo a las personas que pierdan su empleo, sistema que tanta falta hace en la actual crisis económica y laboral. Una economía dinámica y próspera, con un mercado de trabajo estable, una mano de obra bien preparada y un buen nivel de vida, ha de atraer a los inversores extranjeros, que aportarán capital y crearán nuevos empleos decentes.

Efectos de la crisis en la economía y el mercado de trabajo israelíes

Los efectos económicos

97. La situación actual también ha afectado gravemente a la economía israelí, que acababa apenas de recobrase de una recesión de tres años. En los nueve primeros meses de 2000 hubo un florecimiento económico, con un índice de crecimiento del PIB del 6,7 por ciento, impresionante en comparación con el del período equivalente en 1999. El motor de este auge económico fue el sector de la alta tecnología, que representó casi un 50 por ciento del índice de crecimiento y fue respaldado por el desarrollo de servicios comerciales. Por el contrario, el último trimestre de 2000 se caracterizó por un importante descenso del PIB, que finalmente se tradujo en un índice anual de crecimiento del 3 por ciento. Sin embargo, este declive respondía a diversos factores: además de la crisis en las relaciones israelo-palestinas, ha de tenerse en cuenta la caída general del mercado mundial de acciones, que afectó en particular a las empresas de alta tecnología, así como la desaceleración de la economía global. El declive no debe, pues, atribuirse únicamente a la crisis actual. No obstante, los efectos de esta crisis en la economía israelí se están acentuando con la prolongación de la misma.

98. Las repercusiones directas en el PIB de 2001, según las estimaciones del Ministerio de Finanzas israelí, serán de entre 1.700 y 2.100 millones de dólares de pérdidas, en comparación con las previsiones anteriores a la crisis, lo que equivale a un descenso del índice de crecimiento del PIB de 1,5 a 1,9 puntos porcentuales. Las pérdidas económicas directas se concentran principalmente en cuatro sectores: el turismo, las exportaciones a los territorios palestinos ocupados, la construcción y la agricultura, aunque los efectos negativos de la crisis se han dejado sentir también hasta cierto punto en los demás sectores. Si se desglosan estas previsiones para 2001 por sectores, se calcula que se perderán unos 950 millones de dólares en el turismo,

de 300 a 400 millones de dólares en exportaciones a los territorios palestinos, de 400 a 600 millones en la construcción y unos 100 millones en la agricultura. Otras estimaciones van aún más lejos y calculan una pérdida del 1 al 2 por ciento del PIB en 2001, en comparación con las previsiones anteriores a la crisis, tan sólo en el sector del turismo. A ello se añaden las repercusiones negativas que tendrá la crisis actual en muchos otros indicadores económicos: el consumo privado (la población puede evitar cada vez más los centros comerciales, los restaurantes, los acontecimientos culturales, etc. y abstenerse así de efectuar gastos en esos casos); la inversión interna y particularmente la extranjera (los inversores pueden ser reticentes a invertir capital en Israel en una situación de gran incertidumbre política y económica); la evaluación crediticia de la economía israelí por las principales agencias de clasificación (lo cual afecta en gran medida a la disponibilidad y el nivel de los tipos de interés de nuevos créditos); el aumento del desempleo; el rápido incremento de los gastos de defensa; y las indemnizaciones elevadas por daños a bienes públicos y privados, difícilmente cuantificables en estos momentos.

99. El sector más afectado parece ser el del turismo, en el cual se espera la mayor crisis económica de la historia en 2001. Según la Asociación Hotelera de Israel, durante los primeros nueve meses de 2000 se experimentó un aumento del 25 por ciento del número de visitantes y del 32 por ciento del índice de ocupación hotelera. Las previsiones para todo el año 2000 eran de 3,1 millones de turistas, y para 2001 de 3,3 millones. Sin embargo, el inicio de la intifada provocó una disminución radical del flujo de turistas, cuyo número real sólo fue de 2,67 millones en 2000. Ahora la Asociación Hotelera espera únicamente 1,7 millones de turistas en 2001 y prevé que el índice de ocupación hotelera, situado en el 68 por ciento antes de la crisis, disminuya hasta el 50 por ciento. Los ingresos procedentes del sector del turismo en 2001, incluidas las compañías de aviación, se habían previsto antes de la crisis en 4.600 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que ahora las expectativas se sitúan en los 2.200 millones, lo que supone una pérdida económica de 2.400 millones de dólares. En cuanto al nivel de empleo en el sector del turismo, las previsiones anteriores a la crisis hablaban de 228.000 trabajadores en 2000 y 242.000 en 2001. La cifra real en 2000 se quedó en 212.000, y las actuales previsiones para 2001 se sitúan en 165.000, lo que supone una pérdida de 77.000 empleos, en comparación con las cifras barajadas antes de la crisis.

100. Otro sector que ha sufrido las repercusiones de la crisis actual es el de la construcción, principalmente debido a la ausencia

de trabajadores palestinos, que representan casi un tercio (31,9 por ciento) de la mano de obra del sector (70.700 trabajadores, 20.200 de ellos registrados y 50.500 no registrados, de un total de 221.500 trabajadores como media en los primeros nueve meses de 2000 según los datos del Ministerio de Finanzas israelí). Otros 37.700 eran trabajadores extranjeros. Las empresas de construcción se vieron forzadas a contratar a más trabajadores extranjeros para sustituir a los palestinos ausentes, no obstante lo cual experimentaron una gran escasez de mano de obra calificada y tuvieron que reducir o incluso paralizar las obras en muchos casos. También la agricultura, que solía emplear a un gran número de trabajadores palestinos, ha sufrido las consecuencias de su ausencia, ya que muchas cosechas no pudieron recogerse a tiempo, o empaquetarse y enviarse al mercado, lo que ocasionó serias pérdidas a los propietarios agrícolas. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de Israel calcula que la ausencia de trabajadores palestinos en estos dos sectores creó una necesidad inmediata de 25.000 trabajadores, por lo que los empleadores israelíes solicitaron la concesión a trabajadores extranjeros de unos 15.000 permisos de trabajo para la construcción y de 5.000 para la agricultura. El Gobierno emitió en respuesta unos 7.000 permisos. Dicho Ministerio inició asimismo dos programas para paliar la escasez de trabajadores en la agricultura que consistieron en animar a los estudiantes de enseñanza secundaria a participar en la recogida de cítricos y en subvencionar los sueldos de los desempleados que aceptaban trabajar en este sector.

Los efectos en el empleo y el desempleo de los israelíes

101. La crisis ha tenido también importantes repercusiones en el nivel de empleo de los trabajadores israelíes. Según una encuesta destinada a los empleadores que realizó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales israelí en el último trimestre de 2000³⁴, durante dicho período se despidió a un total de 42.000 trabajadores israelíes como consecuencia de los problemas relativos a la seguridad. Este número podría haber sido superior, pero el citado Ministerio adoptó medidas especiales para evitar los despidos por exceso de plantilla en las empresas con problemas económicos, con los cuales se preveía amparar a 7.000 trabajadores. En la práctica, esas medidas beneficiaron a 3.000 trabajadores en el último trimestre de 2000. Además, la falta de trabajadores palestinos llevó a los empleadores a contratar

³⁴ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: *Effects of the security-related events on the employment of Israelis in the business sector, fourth quarter 2000.*

a unos 4.500 trabajadores israelíes para reemplazarlos en parte, a los que se sumaron algunos más en otros sectores. Las pérdidas en términos de empleo que ha supuesto el levantamiento, en comparación con las previsiones para 2000 anteriores a la crisis, se han estimado en unos 34.000 empleos. Los problemas relativos a la seguridad redujeron el índice previsto de crecimiento anual del empleo de los israelíes en el sector comercial: previsto en un 5 por ciento se limitó en los hechos al 2,9 por ciento únicamente. Según las previsiones, la tasa de desempleo alcanzaría el 8,5 por ciento en el último trimestre de 2000, pero en realidad fue superior en 0,4 puntos porcentuales, lo que lo situó en el 8,9 por ciento. No se han proporcionado estimaciones sobre las repercusiones en el mercado de trabajo previstas para 2001, pero se supone que serán muy superiores y que irán en aumento a medida que la crisis se prolongue.

Cooperación técnica

102. El año pasado, el Director General de la Organización Internacional del Trabajo, con el fin de dar un nuevo impulso al programa de cooperación técnica de la Organización en los territorios palestinos, tomó una serie de iniciativas para potenciar, reforzar y ampliar las actividades que se realizan en este ámbito con la Autoridad Palestina y los interlocutores sociales. Concretamente, se envió una misión multidisciplinaria de alto nivel a Gaza y a la ribera occidental, del 31 de enero al 11 de febrero de 2000, con la finalidad de elaborar, en consulta con los interlocutores tripartitos, un programa coherente de actividades de cooperación técnica que respondiera a las necesidades de los palestinos en materia de desarrollo.

103. Sobre la base de numerosas consultas realizadas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores entre otros, la Oficina concibió una nueva generación de proyectos y preparó 18 propuestas de proyecto que, en su mayoría, responden a las prioridades que figuran en el Plan de Desarrollo Palestino (PDP para 1999-2003) elaborado por la Autoridad Palestina. Estas propuestas se dividen en cinco categorías como sigue: la promoción del empleo, la protección social, el diálogo social, los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el fortalecimiento de la integración de las cuestiones de género³⁵. Dichas propuestas gozaron de una acogida favorable por parte de todos los interesados, incluidos los donantes. Tras el levanta-

³⁵ Para más información sobre estas propuestas, véase el párrafo 89 del Informe de 2000 del Director General sobre la situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados.

tamiento de septiembre de 2000, la Oficina decidió volver a examinar sus actividades en materia de cooperación técnica en los territorios palestinos, y ha reorientado su estrategia de movilización de recursos hacia la financiación conjunta y una colaboración más estrecha con las instituciones de financiación (concretamente el PNUD y el Banco Mundial) y los países donantes.

104. Durante la crisis de las relaciones israelo-palestinas, el Director General se reunió el 24 de noviembre de 2000 con una delegación palestina de alto nivel (compuesta por el Ministro de Trabajo y el Presidente de la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas) y a finales de enero de 2001 con el Secretario General de la PGFTU. En dichas reuniones se acordó que la OIT examinara la posibilidad de preparar con la mayor celeridad proyectos destinados a promover el empleo independiente, la readaptación profesional de las personas discapacitadas y las actividades generadoras de ingresos para las comunidades locales. El 15 de diciembre de 2000, el Director General constituyó un Grupo de Trabajo encargado de formular un programa de urgencia para la generación de empleo en los territorios palestinos³⁶. Del 12 al 15 de marzo de 2001 se envió una nueva misión de alto nivel de la OIT a los territorios para presentar a los interlocutores sociales palestinos el programa elaborado por dicho Grupo de Trabajo, con el fin de contrastarlo con las prioridades definidas por los palestinos en el contexto de los acontecimientos y de examinar asimismo las posibilidades de integrarlo en los programas de urgencia formulados por el PECDAR³⁷, el PNUD y el Banco Mundial. Otro de los objetivos era ver las perspectivas de

³⁶ Dicho Grupo de Trabajo está integrado por funcionarios de diferentes sectores de la Oficina: Oficina del Director General; Oficina Regional para los Estados Arabes; Equipo consultivo multidisciplinario para los Estados Arabes; Asesor Principal de Programa y Coordinador General para la ribera occidental y Gaza; Departamento de Cooperación para el Desarrollo; Oficina de Actividades para los Empleadores, Oficina de Actividades para los Trabajadores; Servicio de Inversiones con Alto Coeficiente de Empleo; Departamento de Estrategias de Empleo; Unidad de Finanzas Sociales; Programa InFocus sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción; Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas; Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad; Programa InFocus sobre Fortalecimiento del Diálogo Social; Sector de Protección Social; Servicio de Cooperativas; Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza, así como el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín.

³⁷ Esta institución se encarga, concretamente, de la ejecución del programa de urgencia adoptado por el Banco Mundial («Immediate and short-term Action Plan», enero de 2001), así como del plan de la Autoridad Palestina («Emergency Response Programme, West Bank and Gaza», noviembre de 2000).

financiación de los proyectos elaborados por el Grupo de Trabajo en consulta con los palestinos y los donantes que están presentes en el lugar.

105. Las propuestas formuladas inicialmente por el Grupo de Trabajo, así como las prioridades definidas, tuvieron una buena acogida por parte de los responsables palestinos, que las aceptaron después de profundos debates. Las dos partes definieron las siguientes prioridades:

- creación de empleo y generación de ingresos por medio de un programa de apoyo de múltiples componentes a nivel comunitario;
- rehabilitación profesional de los discapacitados y los jóvenes con necesidades especiales;
- formación profesional y mejora de las calificaciones para un futuro mejor;
- lucha contra el trabajo infantil;
- planes de empleo y control de la situación por los servicios de empleo, y
- fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales con el fin de hacer frente a la crisis

106. Ciertos proyectos ya existentes o aprobados se integrarán en el programa de urgencia para la creación de empleo de la OIT, ya que ciertas actividades previstas en dicho programa coinciden con algunas de las de los proyectos. Si los donantes (en concreto el Banco Mundial y el PNUD) materializan el interés que han manifestado durante numerosas conversaciones mantenidas en los territorios, la OIT espera poder contratar muy pronto a un especialista en materia de empleo (que trabajará en Jerusalén) para que preste apoyo a la ejecución de su programa de urgencia para la creación de empleo, por una parte, y a un consultor en formación para la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura que trabajará para el PECDAR, por otra.

107. Esta segunda misión de alto nivel fue también una ocasión para la OIT de crear sinergia con las otras organizaciones intergubernamentales que actúan en los territorios palestinos y de señalar la necesidad de integrar en todo lo posible a los interlocutores sociales en los procesos de elaboración y realización de las diferentes actividades previstas en los mismos. Se invitó a la OIT a ser miembro del Grupo de Trabajo sectorial sobre la creación de empleo, integrado entre otros por el PNUD y coordinado por el Ministerio palestino de

Planificación y Cooperación Internacional y la cooperación técnica sueca. Se han estudiado las posibilidades concretas de colaboración entre el Banco Mundial y la OIT con el representante del primero. El Director General de la OIT escribió el pasado 27 de abril de 2001 al Presidente de este organismo para comunicarle oficialmente la disposición de la OIT a participar en la ejecución del Programa de respuesta de emergencia formulado por el Banco Mundial y a ampliar dicho programa para incluir a los interlocutores sociales palestinos. También se prevén nuevas posibilidades de cooperación con el PNUD, concretamente en el marco de la colaboración entre «Universitas» y el programa de lucha contra la pobreza, así como con el Banco Islámico de Desarrollo. Cabe añadir que en marzo de 2001 el Director General de la OIT se entrevistó con el Comisionado General del OOPS acerca de las posibilidades de cooperación entre estas dos organizaciones.

108. Esta segunda misión de alto nivel organizó también reuniones con donantes potenciales para informarles de las últimas iniciativas de la OIT y para conocer sus prioridades en lo que a cooperación técnica en los territorios se refiere. Según se vio, para la mayoría de los países donantes la cooperación técnica durante los últimos años había sido esencialmente un instrumento de apoyo al proceso de paz. El levantamiento los ha obligado a plantearse de nuevo su posición y, según las conclusiones de las reuniones celebradas, en el contexto actual dudan en financiar proyectos de cooperación técnica en solitario, por lo que habría que orientarse hacia la coordinación de los esfuerzos y hacia estrategias de financiación conjunta. Los donantes tienen dudas asimismo sobre la viabilidad de ciertas actividades de cooperación técnica en la situación actual, por lo que muchos de ellos darán prioridad a las inversiones a largo plazo y se centrarán en la formación profesional y la creación de oportunidades de empleo en el interior de los territorios, con el fin de frenar la huida de cerebros y de evitar que los jóvenes abandonen el país.

109. En espera de que las gestiones que ha emprendido con los países donantes y las organizaciones que podrían financiar su programa de urgencia den sus frutos, la OIT ha movilizado unos 300.000 dólares de los Estados Unidos para iniciar las actividades previstas en su programa de urgencia (con cargo al fondo de acción rápida del Programa Infocus sobre Respuesta a las Crisis y Reconstrucción y al presupuesto ordinario), garantizando al mismo tiempo la continuidad de las actividades en curso.

110. A pesar de las muchas dificultades prácticas que se planteaban a diario, durante el período considerado la OIT ha tratado en la medida de lo posible de continuar con la ejecución de su programa

de asistencia técnica en los territorios palestinos, en el marco del protocolo de acuerdo firmado en enero de 1994 con el Ministerio de Asuntos Económicos y de Planificación de la OLP, que ha refrendado la Autoridad Palestina. Cabe citar las actividades que figuran a continuación:

Proyectos aprobados y en preparación

- PAL/97/OIM/ITA – Asistencia técnica a la PGFTU: el proyecto se aprobó en 1997 con un presupuesto total de 325.214 dólares de los Estados Unidos. Su objeto es asistir a los miembros de la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) en la formulación, desarrollo y aplicación de políticas de formación profesional. El proyecto comenzó a ejecutarse en la primera mitad de 2001 y actualmente está respaldado por ACTRAV.
- Creación de un centro de rehabilitación profesional para personas con discapacidades y jóvenes con necesidades especiales en Hebrón (3,5 millones de dólares). Propuesta de proyecto presentada a los Emiratos Arabes Unidos en diciembre de 2000 para obtener financiación. La Sociedad de la Media Luna Roja de los Emiratos Arabes Unidos confirmó en enero de 2001 que había aprobado la asignación de un millón de dólares para el proyecto.
- PAL/96/01M/UAE – La OIT continúa prestando apoyo técnico al Programa palestino de empleo a través del equipo consultivo multidisciplinario y de la oficina regional de Beirut (creación del Ministerio de Trabajo de la Autoridad Palestina, fortalecimiento de los servicios de empleo, establecimiento de un sistema operativo de información sobre el mercado de trabajo, etc.)³⁸.

Misión

- Programa de urgencia para la creación de empleo y la generación de ingresos en los territorios palestinos (1,4 millones de dólares de los Estados Unidos). Propuesta de proyecto presentada al Gobierno francés para su posible financiación, el cual enviará en breve una misión a los territorios.

* * *

111. Conviene señalar que todos los interlocutores de esta misión — ya sean palestinos o israelíes — han hecho hincapié en la

³⁸ Para obtener más información sobre este programa, véanse los párrafos 62-63 del Informe de 1999 y el párrafo 79 del Informe de 2000 del Director General sobre la situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados.

necesidad de que continúen las actividades de cooperación técnica de la OIT, a pesar de las dificultades que ocasiona la situación actual. Los interlocutores palestinos han expresado el deseo de contar con asistencia para distribuir los ingresos de las transferencias a los más necesitados, y también para el desarrollo y la reconstrucción de los territorios. Desde esta perspectiva, han puesto el acento en los tres ámbitos siguientes: *a)* la creación de empleos duraderos fomentando las actividades con alto coeficiente de mano de obra; *b)* la formación de los recursos humanos (en particular destinada a las mujeres, los jóvenes y los discapacitados), sobre todo en la industria alimentaria, la industria química, y los sectores del vestido, el textil, el calzado y el cuero; y *c)* la prestación de servicios de asesoría, sobre todo en materia de readaptación profesional y de trabajo social comunitario.

112. Aunque comprenden las dificultades que plantean las circunstancias actuales para la realización de esas actividades, los interlocutores israelíes de la misión han solicitado a la OIT la organización de seminarios o talleres de formación, fuera de la región por ejemplo (se mencionó el Centro de Turín), que reúnan tanto a participantes como a formadores israelíes y palestinos con el fin de establecer un diálogo entre los dos pueblos en los ámbitos de competencia de la OIT; este diálogo podría limitarse, en un principio, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de ambos lados³⁹. Los interlocutores israelíes consideran que, para que la asistencia técnica de la OIT sea verdaderamente eficaz, no debe destinarse sólo a los palestinos, sino también a los israelíes. Se declararon favorables de toda asistencia que pudiera ayudar en lo concreto a la población palestina (desarrollo de infraestructura: agua, electricidad, red de carreteras, etc.). Informaron asimismo a la misión de que en los últimos años el número de organizaciones no gubernamentales dedicadas a los problemas palestinos acreditadas por Israel había pasado de 5 a más de 40.

Observaciones finales

113. Como en años precedentes, en el presente informe se ha tratado de describir la situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados teniendo presente la resolución que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo en 1980. Como puede verse en las páginas precedentes, las condiciones de vida y de empleo de estos

³⁹ La contribución de la OIT al proceso de paz, según palabras de una de las personalidades israelíes entrevistadas, podría consistir en tratar por todos los medios a su alcance de que los ámbitos de su competencia se conviertan en una «isla de certeza en un océano de incertidumbre».

trabajadores se han deteriorado gravemente, en gran medida a consecuencia de la situación política y militar imperante en la región. Si bien estos aspectos políticos y militares no entran dentro del mandato de la OIT — aunque sea deseo de todos que palestinos e israelíes pongan fin a la violencia y retomen el proceso de paz — tienen consecuencias inevitables en las cuestiones sociales de las que se encarga la Organización. Así, las medidas de cierre y acordonamiento parcial o total tienen repercusiones de largo alcance en el empleo y en los ingresos de los trabajadores, objeto del presente informe.

114. En todas partes, el círculo vicioso del miedo, la sospecha y la violencia ha tenido consecuencias desastrosas en el nivel de vida de los trabajadores palestinos, y ha socavado la capacidad de los empleadores palestinos de llevar a cabo sus actividades. Ha perjudicado también, aunque en mucha menor medida, al rendimiento de las empresas israelíes, pequeñas o grandes. Además, los empleadores israelíes son cada vez más reticentes a contratar trabajadores palestinos por miedo a la violencia física que pudieran sufrir ellos mismos, sus familias u otros asalariados de la empresa.

115. Es necesario plantearse cómo salir de este círculo vicioso, y quizás sea más sencillo hacerlo desde la perspectiva de los problemas técnicos — aunque profundamente humanos — del empleo y del trabajo que desde un punto de vista más amplio. Sin duda, un programa de cooperación técnica de la OIT con objetivos claros podría contribuir a aliviar la situación de la población árabe afectada. Antes del levantamiento se había realizado una importante misión de la OIT en los territorios palestinos, a la que han seguido otras en las cuales se han elaborado propuestas de programa de urgencia. Todos estos proyectos se mencionan en las páginas precedentes. Los interlocutores palestinos de la misión han dado neta prioridad, en lo que a proyectos se refiere, a la formación profesional, ya se trate de ayuda para la creación de instituciones especializadas o de programas de urgencia en sectores específicos: vestido y textil, cuero y calzado, alimentación e industria química. Dada la fragmentación de los territorios palestinos, las restricciones impuestas en los puntos de paso e incluso la prohibición de todo desplazamiento, se sugirió a la misión que los proyectos tuvieran carácter local. Podrían organizarse asimismo cursos para formadores fuera de los territorios, en particular en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín. Las autoridades israelíes se han comprometido claramente a no poner obstáculos a esta asistencia técnica, e incluso desearían poder disfrutar también de esta formación en una etapa ulterior, así como enriquecerse con el contacto entre formadores de ambas partes.

Ginebra, mayo de 2001.