

Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, 2004

Memoria del Director General
Anexo

La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN 92-2-313040-9
ISSN 0251-3226

Primera edición 2004

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 soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Compaginado por TTS: Ref. Confrep-2004-CIT 92-Memoria DG (Anexo)-2004-04-0229-24
Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Prefacio

El presente informe se somete con arreglo a lo dispuesto en la Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 66.^a reunión (1980)¹. Al igual que ocurrió en los tres años anteriores, decidí que la preparación del mismo debía ir precedida de misiones de alto nivel a Israel, a los territorios árabes ocupados y a la República Árabe Siria, para proceder a una evaluación, tan completa como fuera posible en las circunstancias imperantes, de la situación de los trabajadores de la Ribera Occidental, incluidos Jerusalén Este, la Faja de Gaza y el Golán. Esto refleja la gran importancia que concede nuestra Organización a los derechos de los trabajadores de los territorios ocupados, así como el reconocimiento manifestado por nuestros mandantes y por terceros ante la atención que prestamos a esta situación.

Tanto el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo como la Conferencia han considerado que la OIT puede desempeñar un papel constructivo en la región para aliviar las dificultades a las que se enfrentan los hombres y mujeres que trabajan y sus familias, así como para contribuir a la paz y la seguridad. En el informe de este año se ofrece una evaluación objetiva de las circunstancias económicas y sociales de los trabajadores de los territorios ocupados en un período de tensión y conflicto permanente. También se presentan algunas propuestas respecto de la manera en que la OIT puede contribuir, con los medios de que dispone, a aliviar estas dificultades y, al hacerlo, aportar una modesta contribución a la construcción de los cimientos económicos y sociales para la paz.

La lectura del informe resulta aleccionadora. La situación que prevalece en los territorios árabes ocupados sigue siendo una fuente de tensión tanto en la región como fuera de ella, en un momento en que es preciso aprovechar todas las energías y los recursos disponibles para el diálogo, a fin de mejorar las condiciones políticas, económicas y sociales generales de la región. Todos somos conscientes de las restricciones, las medidas de seguridad, los actos violentos y las imposiciones a que se ve sometida la población de los territorios árabes ocupados. Este informe va más allá de los titulares de prensa, para estudiar de cerca las repercusiones que la situación de tensión creciente en los territorios tiene para la vida cotidiana y el trabajo de las mujeres y hombres palestinos y de sus familias, así como para sus instituciones. A ellos no les sirve de consuelo comprobar que sus vecinos inmediatos, los trabajadores israelíes y sus familias, también están atravesando por un período de grave dificultad, y que muchos de ellos temen ser víctimas de actos de violencia.

La realidad cotidiana en los territorios es la estrangulación de la economía, con las consiguientes repercusiones sociales de gran alcance. Las comunidades palestinas siguen acosadas por la pobreza, que sólo se ve aliviada gracias a la asistencia internacional a

¹ 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.

gran escala. En el informe se documentan de manera detallada los muchos obstáculos a los que han de enfrentarse los palestinos para tratar de ganarse el sustento y de mantenerse a sí mismos con dignidad e independencia. También se demuestra la extraordinaria resistencia de la voluntad del ser humano para superar las barreras que lo separan de una vida normal, a fin de crear espacios que le permitan la supervivencia física y psicológica. Este año puse un énfasis especial en las dimensiones de género de la situación de los trabajadores, y en el informe se destaca el papel de las mujeres palestinas a la hora de mantener juntas a las familias y a las comunidades durante este período tan difícil.

La frágil situación descrita en los informes de los últimos años ha experimentado muy pocos cambios. Algunos indicadores económicos no son tan malos como hace un año, cuando las tensiones se encontraban en un punto álgido. Sin embargo, esto no supone ningún consuelo para los trabajadores y los empleadores palestinos, que se esfuerzan por trabajar de manera normal en circunstancias anormales. Siguen produciéndose restricciones generalizadas a la circulación de los trabajadores palestinos, y a la de los bienes y servicios que éstos producen. Los retrasos, aumentos de costos y pérdidas de ganancias que resultan de los cierres de carreteras, de los controles de seguridad prolongados y de los toques de queda representan otros tantos obstáculos para cualquier tipo de actividad económica, con la consiguiente reducción de los ingresos familiares. Mientras se mantenga esta situación, será imposible toda recuperación duradera de la economía.

Los obstáculos al funcionamiento de la economía crean tensiones sociales, que a su vez vienen a sumarse a la frustración política. La postración de la economía de los territorios, agravada por la falta de progresos en las negociaciones políticas, se convierte en terreno fértil para quienes, desde cualquiera de los bandos en conflicto, desean explotar la situación para fomentar nuevos actos de violencia. Cuanto más tiempo se mantenga este círculo vicioso, más difícil resultará invertir la tendencia y construir la paz y la seguridad para todos los que viven en la región.

Se presta una atención especial a la situación de la mujer en los territorios ocupados. A pesar de los elevados logros en el ámbito educativo, la mujer sigue estando marginada en el mercado de trabajo. Sin embargo, las mujeres soportan lo más duro de la crisis y desempeñan un papel fundamental en las estrategias de las familias y comunidades para sobrevivir.

En el informe se documenta con estadísticas concretas la situación económica y social de la Ribera Occidental, la Faja de Gaza y el Golán. Pero la misión también tuvo oportunidad de escuchar muchas historias personales, que demuestran hasta qué punto resulta urgente encontrar soluciones al conflicto. En el informe, se pide a los miembros de los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores del mundo entero que reconozcan y entiendan la difícil situación y las aspiraciones de los trabajadores de los territorios ocupados y de sus familias. Todos los hombres y mujeres de la región, y del mundo entero, tienen derecho a vivir en condiciones de paz y seguridad de modo que puedan trabajar de manera productiva y atender a sus propias necesidades y a las de sus familias.

La Hoja de Ruta hacia la paz, anunciada el año pasado por el Cuarteto, aún está por cumplir su promesa a los pueblos palestino e israelí de dos Estados que vivirían el uno al lado del otro, en condiciones de paz y de seguridad. Como ha repetido recientemente el Secretario General de las Naciones Unidas, esto sólo puede lograrse a través de una solución política global. No cabe concebir una recuperación económica y social duradera en ausencia de dicha solución. Pero las negociaciones políticas no pueden separarse de la

seguridad socioeconómica. La historia nos ha demostrado en muchas ocasiones que no puede construirse la seguridad de un país a costa de crear inseguridad en otro.

En la OIT, tenemos la obligación de hacer lo que podamos, en el ámbito de nuestro mandato, para contribuir a una solución pacífica. Asegurarse de que se conoce y entiende la grave situación de los trabajadores en los territorios supone un paso pequeño pero importante. Otro paso es la promoción del diálogo social entre los trabajadores y los empleadores israelíes y palestinos. En las conclusiones del presente informe se describen algunas propuestas prácticas, entre las que figuran las medidas que se necesitan para activar plenamente el Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social creado el año pasado.

Sólo podrá encontrarse una solución acudiendo al diálogo y a las negociaciones; diálogo político, diálogo social y diálogo ciudadano. Aprovechar el propio potencial a lo largo de la vida, tener un trabajo decente para mantener una familia y educar a los hijos son aspiraciones comunes de la gente de todo el mundo, cualquiera que sea su fe religiosa o su origen nacional. Los pueblos israelí y palestino comparten esta aspiración.

Las partes en conflicto han confiado en la OIT y en sus procedimientos. Esto no sólo otorga credibilidad a nuestra Organización, sino que también nos estimula para proseguir y, de ser posible, ampliar nuestra labor en los ámbitos que se consideran esenciales para la situación de los hombres y mujeres que trabajan en los territorios y para la de sus familias. Nuestros servicios en las esferas del empleo y el desarrollo de las empresas, la protección social, los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el diálogo social son importantes en la actualidad para la población de los territorios árabes ocupados y para su estado en gestación.

Los mismos principios de la justicia social en que se inspiraron los fundadores de la OIT hace 85 años, después de la Gran Guerra, siguen siendo igualmente válidos en la actualidad para la búsqueda de la paz en Oriente Medio. Cuando se puso la primera piedra de los cimientos de la sede original de la OIT al borde del lago, se colocó bajo la misma un manuscrito con el siguiente lema: «Si buscas la paz, cultiva la justicia». Continuemos esta labor y redoblemos nuestros esfuerzos para proporcionar asistencia práctica, recordando los valores y principios que sirven, en todo lugar y en todo momento, de fundamento para una paz duradera.

Mayo de 2004.

Juan Somavia,
Director General.

Indice

	<i>Página</i>
Prefacio.....	iii
Introducción.....	1
I. El contexto político: perspectivas inciertas para la paz.....	2
II. Crecimiento económico restringido, mercados laborales y ocupación.....	5
III. Bajo nivel de empleo y alta incidencia de la pobreza entre las mujeres y los hombres palestinos.....	22
IV. Gobernanza social para un Estado en gestación	31
V. El programa de cooperación técnica de la OIT en la actualidad.....	37
Observaciones finales	40
Referencias.....	43
Anexo. Lista de interlocutores	45

Introducción

1. Este año, de acuerdo con 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 Conferencia Internacional del Trabajo en su 66.^a reunión (1980), el Director General volvió a enviar misiones a Israel, a los territorios árabes ocupados y a la República Árabe Siria, con el fin de hacer una evaluación lo más exhaustiva posible de la situación de los trabajadores de los territorios (la Ribera Occidental, con inclusión de Jerusalén Este, la Faja de Gaza y el Golán)¹. La misión también se reunió con la Liga de Estados Arabes en El Cairo.

2. Como siempre lo han hecho, durante la misión y la preparación de este informe los representantes del Director General, al examinar todas las cuestiones que habían de tratarse, tuvieron presentes las normas pertinentes del derecho internacional y, en particular, la Convención de La Haya de 1907 (relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre) y el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 (relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra), que Israel ha firmado. Por lo que respecta, más específicamente a la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores de los territorios árabes ocupados, y a la cuestión de los derechos en el trabajo tanto en los territorios como en Israel, los representantes del Director General se guiaron por los principios y objetivos establecidos en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, incluida la Declaración de Filadelfia, en las normas y resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo y en los principios enunciados por los órganos de control de la OIT. Este informe se basa asimismo en los textos legislativos pertinentes que corresponden a la esfera de competencia de la OIT y en la información obtenida con respecto a las prácticas en materia de igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores de los territorios árabes ocupados en relación con el empleo, las condiciones de trabajo, las prestaciones sociales y los derechos en el trabajo.

3. El Director General encomendó al Sr. Friedrich Buttler, Director Regional para Europa y Asia Central, al Sr. Philippe Egger, economista principal de la Oficina de

¹ Como se ha señalado en informes anteriores, el Golán se encuentra bajo ocupación israelí desde 1967, y fue objeto de una anexión unilateral por parte de Israel en 1981. La posición del Gobierno israelí con respecto al Golán se expresó en los siguientes términos: «la misión de la OIT tiene por finalidad reunir datos para el informe del Director General sobre los territorios árabes ocupados. Según la posición adoptada por el Gobierno de Israel, el Golán, al que se han aplicado la ley, la jurisdicción y la administración israelíes, no constituye uno de esos territorios. Habida cuenta de lo anterior, Israel otorgó a la misión de la OIT la autorización para visitar el Golán, como signo de buena voluntad y sin perjuicio de sus propios derechos. La decisión de facilitar dicha visita no debe constituir un precedente y no se contradice con la posición del Gobierno de Israel». El 17 de diciembre de 1981, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la resolución 497 por la que pedía a Israel que anulara su decisión de proceder a la anexión del Golán, que nunca ha sido reconocida por las Naciones Unidas. La posición israelí es refutada por el Gobierno de la República Árabe Siria y por la población árabe del Golán, quienes consideran que el Golán es una parte ocupada de la República Árabe Siria.

Programación y Gestión, a la Sra. Simel Esim, especialista de género y de mujeres trabajadoras de la Oficina Regional de la OIT para los Estados árabes en Beirut, al Sr. Tariq Haq, funcionario encargado de Estrategias y Desarrollo del Empleo en la Oficina Regional de la OIT en Beirut, y al Sr. Steven Oates, coordinador de sector en la Oficina del Director Ejecutivo del Sector de Normas y Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, la misión de visitar Israel y los territorios árabes ocupados de la Ribera Occidental, la Faja de Gaza y el Golán, del 27 de marzo al 2 de abril de 2004. El Sr. Khalid Doudine, representante de la OIT en la Ribera Occidental y Gaza, se encargó de todos los preparativos para la misión, de la cual formó parte.

4. La misión a la República Árabe Siria y a Egipto, que transcurrió del 3 al 5 de abril, se confió al Sr. Friedrich Buttler, al Sr. Tariq Haq, al Sr. Taleb Rifai, Director Regional para los Estados árabes, y al Sr. Lee Swepston, Jefe del Servicio de la Igualdad y el Empleo.

5. El presente informe se basa en la información obtenida *in situ* por las misiones antes mencionadas, así como en la documentación presentada por los interlocutores de las misiones y en otros documentos de difusión pública. Al examinar la situación de los trabajadores árabes de los territorios ocupados, la misión realizó sus labores de manera imparcial y objetiva. El Director General está especialmente agradecido a todas las partes implicadas, y desea señalar que, a pesar de las difíciles circunstancias en que se llevó a cabo este año la misión a Israel y a los territorios árabes ocupados, sus representantes contaron, como siempre ha sido el caso, con la máxima colaboración de todas las partes, tanto árabes como israelíes, incluidos los representantes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y en particular del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para obtener la información objetiva en que se basa este informe. También agradece la total colaboración de las autoridades sirias y egipcias con sus representantes. La discusión con la Liga de Estados Árabes en El Cairo resultó muy fructífera. El Director General considera que esta cooperación es una muestra de la permanente confianza de todas las partes en la OIT y en los esfuerzos que ésta desarrolla para contribuir a promover el desarrollo económico y social de los territorios, que es un requisito esencial para lograr una solución satisfactoria del presente conflicto.

6. En el transcurso de estas misiones, los representantes del Director General celebraron numerosas discusiones y reuniones con representantes tanto israelíes como palestinos. A pesar de las estrictas medidas de seguridad vigentes, realizaron numerosos desplazamientos por Israel y los territorios árabes ocupados de la Ribera Occidental (incluido Jerusalén Este), la Faja de Gaza y el Golán para reunirse con sus interlocutores².

I. El contexto político: perspectivas inciertas para la paz

7. En 2003-2004 la ocupación de Gaza y la Ribera Occidental implicó continuas e importantes restricciones de la libertad de circulación de personas, bienes y servicios, y, en consecuencia, graves pérdidas en la producción, el empleo y los ingresos. En su informe a la Conferencia sobre la situación de los trabajadores en los territorios árabes

² Se adjunta al presente informe una lista de los interlocutores de las misiones (anexo).

ocupados en 2003, el Director General hizo referencia a cierta flexibilización de las restricciones a la circulación y a algunas indicaciones de una ligera estabilización económica y social. La publicación de la Hoja de ruta el 30 de abril de 2003 había dado lugar a un prudente optimismo y a grandes expectativas de que esta iniciativa pudiese invertir la situación insostenible que reinaba desde septiembre de 2000.

8. Durante el período de cese el fuego en el verano de 2003, se observaron leves mejoras en cuanto a la circulación y, por consiguiente, en la actividad económica. Posteriormente, la reactivación del ciclo de violencia, las medidas de seguridad y los ataques suicidas con explosivos, han reducido la actividad económica. Como se muestra en este informe, hay una clara correspondencia a corto plazo entre los indicadores políticos y los indicadores económicos. En consecuencia, la leve estabilización y las subsiguientes mejoras temporales resultaron ser sumamente frágiles.

9. En el momento de redactarse este informe, el marco político para las negociaciones encaminadas a lograr la paz no está claro. No se ha puesto en práctica aún la fase I de la Hoja de ruta, propuesta por el Cuarteto compuesto por las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Federación de Rusia y los Estados Unidos, que prevé acabar con el terrorismo y la violencia, normalizar la vida de los palestinos, mejorar la situación humanitaria en los territorios y restablecer las instituciones palestinas. El Cuarteto ha tomado nota de manera positiva de la intención anunciada por el Primer Ministro israelí de proceder a la retirada de Gaza. Ha señalado que cualquier iniciativa unilateral del Gobierno de Israel debería emprenderse en consonancia con la Hoja de ruta y la visión de los dos Estados que sustenta la misma. En opinión del Cuarteto, ninguna de las partes debería tomar medidas unilaterales que traten de predeterminar cuestiones que sólo pueden resolverse mediante negociación y acuerdo entre las dos partes. El retiro israelí de Gaza debería coordinarse con una Autoridad Palestina reorganizada, representantes de la sociedad civil palestina, el Cuarteto y otros representantes de la comunidad internacional. Asimismo, el Cuarteto instó a tomar medidas urgentes para atender a las necesidades humanitarias de los palestinos, restaurar y desarrollar la infraestructura palestina y reactivar la actividad económica (Naciones Unidas, 2004a).

10. Actualmente, Gaza no es una entidad económica viable en sí, dado que los trabajadores y sus familias no pueden encontrar un medio de vida decente en una economía local cerrada. En 2003, aproximadamente la mitad de la población en esta región muy densamente poblada dependía de la ayuda alimentaria y el 83,5 por ciento de la población vivía con ingresos inferiores a la línea de pobreza. El Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan (Naciones Unidas 2004c) señaló que, a largo plazo, la única esperanza real reside en la concreción de la visión, ampliamente apoyada por la comunidad internacional, de una región en la cual dos Estados — Israel y Palestina — vivan uno al lado del otro en paz, con seguridad y fronteras reconocidas.

11. En opinión del Gobierno israelí, el muro que se está construyendo en y alrededor de la Ribera Occidental, el cual no sigue la Línea Verde, es una medida de seguridad temporal para proteger a sus ciudadanos contra los ataques palestinos. Su construcción tiene como resultado una anexión *de facto* o el hecho de dejar fuera de los límites tierras palestinas e importantes recursos hídricos, lo cual en opinión de una de las partes «infringe el texto y el espíritu de la Hoja de ruta», pero según la otra reconoce las «realidades en el terreno», en particular la existencia de importantes asentamientos dentro de la Ribera Occidental. Para los trabajadores de la Ribera Occidental y sus familias, la construcción del muro establece barreras adicionales a la circulación de los trabajadores para desplazarse hasta sus lugares de trabajo, de las familias para ver a otros miembros de la misma, de los niños para ir a la escuela, y de los vecinos para poder ver a otros vecinos. Tras la reunión de las Naciones Unidas sobre el impacto del muro, el

Sr. Nasser Al-Kidwa, Observador permanente para Palestina ante la sede de las Naciones Unidas, dijo que «el muro hace prácticamente imposible la solución de los dos Estados» (Naciones Unidas, 2004b).

12. Las incertidumbres legales dentro de los territorios ocupados reflejan el carácter precario del contexto geográfico y político. En el ámbito de las cuestiones laborales y sociales, esto incluye la demora en la adopción de legislación para la aplicación del Código de Trabajo único promulgado en 2001, la lentitud para cumplir con la ley o la falta de cumplimiento de la misma debido a la carencia de estructuras administrativas y judiciales, y por cierto todos los sufrimientos, pérdidas y discriminación derivados de la ocupación y sus repercusiones en la vida diaria de los trabajadores. La ocupación es en sí una importante fuente de obstáculos con que se enfrenta la Autoridad Palestina para ejercer su soberanía en la Ribera Occidental y Gaza. Los esfuerzos adicionales con miras a mejorar las estructuras y procesos de gobernanza son no obstante prometedores. Hay ejemplos notables del entusiasmo y la competencia con que funcionarios de la Autoridad Palestina, representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y miembros de organizaciones no gubernamentales abordan los problemas aparentemente insolubles que se les plantean, hay esfuerzos de asistencia por parte del Coordinador israelí de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT) para facilitar el empleo de palestinos en Israel y los asentamientos, y por último, pero no menos importante, hay un apoyo invaluable que se presta a la población palestina mediante el mecanismo de coordinación de los donantes.

13. Dicho esto, y habida cuenta de la incapacidad de compensar totalmente las pérdidas en la renta nacional bruta (RNB) indicadas *infra* a través de la ayuda de los donantes, cabe preguntarse hasta cuándo persistirán éstos en su intento. Algunos políticos en países donantes sostienen que «la comunidad de donantes está haciéndose cargo de gran parte de los gastos que de otra forma Israel tendría que sufragar, como potencia ocupante, en virtud de los términos del Cuarto Convenio de Ginebra» (*Financial Times*, 2003). Durante la reunión del Comité Especial de Enlace para la Coordinación de la Asistencia Internacional a los Palestinos (AHLC) el 10 de diciembre de 2003, los donantes procuraron alentar los progresos con miras a una solución pacífica. Dirigiéndose a ambas partes en el conflicto, los participantes en la reunión advirtieron que las posibilidades de lograr un compromiso adicional por parte de los donantes sólo se mantendrían si había una acción inmediata y concreta y progresos tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista económico (Banco Mundial, 2003a).

14. La población árabe en el Golán sirio ocupado defiende su identidad siria pese a la imposición de la legislación, los asentamientos, la atención de salud, las escuelas y las demás infraestructuras israelíes. Israel niega que el Golán, «al que se ha aplicado la legislación, la jurisdicción y la administración israelíes», sea una zona ocupada (véase nota de pie de página 1). Esta situación plantea serios problemas para la población siria por lo que respecta a ejercer sus derechos de propiedad sobre la tierra y el agua para desarrollar las actividades económicas y a efectos de la vivienda, lo cual a su vez redundará en restricciones en el empleo y la generación de ingresos. En opinión de los representantes de la población árabe, no se vislumbrará la paz mientras el levantamiento de la ocupación «no nos devuelva nuestra tierra». «Somos extranjeros en nuestra propia casa»: es así como perciben el contexto político y socioeconómico.

II. Crecimiento económico restringido, mercados laborales y ocupación

Restricciones de movilidad en los territorios sujetos a cierre

15. Para la mayoría de los palestinos, el día a día sigue siendo un ejercicio de paciencia y gran sufrimiento, ya que se pierden horas y días en los puestos de control con las numerosas normas y órdenes militares que limitan el acceso de las personas a los empleos, las empresas, los campos de cultivo y otros activos económicos. Los puestos de control, las zonas restringidas, los puestos de seguridad y los toques de queda dominan la vida económica y social de los territorios ocupados.

16. Según una encuesta de opinión realizada por la Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), el 48,8 por ciento de los hogares palestinos en la Ribera Occidental y el 32,9 por ciento de los hogares en Gaza declararon que las restricciones de movilidad impuestas durante los seis meses anteriores por las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) habían causado «muchas» molestias. Estos porcentajes representan una ligera mejoría con respecto a las opiniones recogidas en agosto y diciembre de 2003 (cuadro 1).

Cuadro 1. Los hogares palestinos declaran que las restricciones de movilidad impuestas por las FDI causaron «muchas» molestias en los seis meses anteriores (porcentaje)

	Agosto de 2003	Diciembre de 2003	Marzo de 2004
Ribera Occidental	56,4	56,8	48,8
Gaza	43,0	30,8	32,9

Fuente: PCBS, 2003-2004a.

17. Una de esas molestias es la dificultad de los trabajadores para llegar a su lugar de trabajo. En la misma encuesta de opinión, la PCBS pidió a los hogares palestinos que evaluaran el grado de dificultad para llegar a sus lugares de trabajo. La tendencia muestra un descenso en la proporción de hogares que encuentran difícil o imposible llegar a lugares de trabajo (cuadro 2). En marzo de 2004, el 34,1 por ciento de los hogares en la Ribera Occidental y el 14,4 por ciento en Gaza consideraban que durante los seis meses anteriores había sido difícil, muy difícil o imposible llegar a su puesto de trabajo.

18. Las restricciones de movilidad tienen consecuencias diferentes para los hombres y las mujeres. En lo que respecta al acceso a la educación, las restricciones afectan en mayor medida a las profesoras y las alumnas que a sus colegas y compañeros de clase debido a las dificultades y los riesgos que entraña desplazarse desde y hasta las escuelas. Los padres tienden a prohibir que sus hijas asistan al colegio por miedo a su seguridad. En cuanto a las profesoras, es más probable que dejen de trabajar cuando tengan que caminar largas distancias en zonas aisladas para evitar los puestos de control y los colonos.

Cuadro 2. Los hogares palestinos declaran que llegar a su lugar de trabajo ha sido «difícil, muy difícil o imposible» en los seis meses anteriores (porcentaje)

	Agosto de 2003	Diciembre de 2003	Marzo de 2004
Ribera Occidental	50,0	37,8	34,1
Gaza	29,7	18,5	14,4

Fuente: *Ibid.*

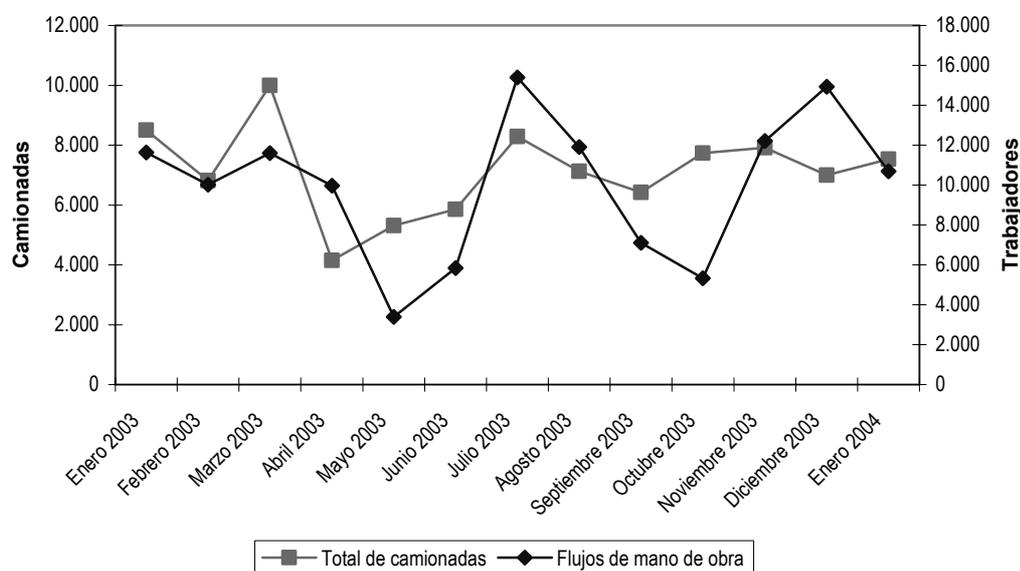
19. Existen, asimismo, importantes diferencias en la medida en que los cierres internos y las restricciones de movilidad afectan a la circulación de personas y bienes de la Ribera Occidental o de Gaza. Mientras que la situación en Ramallah y Belén, así como dentro de la Faja de Gaza, se caracteriza por cierres y restricciones de movilidad ligeros, no ocurre lo mismo en Hebrón, Jenín y Naplusa, donde las restricciones son muy severas. Así se refleja en el número de horas de toque de queda mostrado en el cuadro 3.

20. El descenso general del promedio de horas de toque de queda durante el curso del año es síntoma de cierta mejora de la movilidad en la Ribera Occidental, aunque en algunas zonas la situación sigue siendo claramente imprevisible. En Gaza, que depende en gran medida del trabajo y los bienes procedentes de los mercados israelíes, la movilidad externa es clave y puede medirse en los movimientos de entrada y salida de camiones y en los flujos de mano de obra a Israel y a la zona industrial de Erez, como se describe en el gráfico 1.

Cuadro 3. Número de horas de los toques de queda al mes en siete zonas urbanas de la Ribera Occidental

	2003												2004
	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sept.	Oct.	Nov.	Dic.	Enero
Jenín	96	52	144	137	48	24	0	144	192	216	48	48	24
Tulkarem	120	163	0	144	288	96	24	0	0	96	48	0	24
Qalquiliya	96	0	96	24	72	24	0	0	24	0	0	0	0
Naplusa	403	252	24	0	0	0	0	120	24	0	0	120	120
Ramallah	24	0	0	0	9	24	0	0	0	0	0	0	0
Belén	423	219	24	0	28	32	0	0	0	0	0	0	0
Hebrón	443	518	678	610	372	399	144	192	165	24	24	0	0
Promedio	229,3	172,0	138,0	130,7	116,7	85,6	24,0	65,1	57,9	48,0	17,1	24,0	24,0

Fuentes: Sociedad de la Media Luna Roja Palestina y Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados (UNSCO).

Gráfico 1. Movilidad en Gaza: cargas de los camiones y flujos reales de mano de obra a Israel y la zona industrial de Erez

Fuente: UNSCO, datos procedentes del Servicio de Seguridad Nacional – Comandancia de la zona norte de la Autoridad Palestina; Ministerio de Trabajo; Ministerio de Finanzas; Ministerio de Economía Nacional y General Petroleum Corporation, en LACC, 2004.

21. La estrecha correlación entre los movimientos de camiones y los flujos de mano de obra da una idea bastante buena de las restricciones de movilidad, que han sido bastante desiguales durante 2003, fluctuando según las operaciones militares israelíes en el territorio.

22. Las restricciones de movilidad afectan directamente a la actividad económica. La Federación de Cámara de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas (FPCCIA) informó a la misión de que las empresas estaban trabajando (en marzo de 2004) a una capacidad media del 30 al 40 por ciento, debido a las restricciones impuestas por las FDI. Esta información es coherente con los resultados de la encuesta de opinión realizada por la PCBS a los propietarios y directores de establecimientos económicos sobre las condiciones económicas imperantes (PCBS, 2003-2004b). La proporción de propietarios o directores que señalaron que las restricciones de circulación de bienes y personas afectaban al nivel de la producción descendió en la Ribera Occidental de un promedio del 40,8 por ciento en septiembre de 2003 al 29,1 por ciento en marzo de 2004, pero aumentó en Gaza de un promedio del 10,2 al 14,4 por ciento. No obstante, se ha producido un importante incremento en los problemas económicos a que se enfrentan las empresas (cuadro 4). Problemas similares se han descrito a la misión de la OIT en lo que respecta al Golán.

Cuadro 4. Impresiones de los propietarios/directores de los establecimientos económicos sobre su situación en los seis meses anteriores (porcentaje)

	Septiembre de 2003		Marzo de 2004	
	Ribera Occidental	Gaza	Ribera Occidental	Gaza
Dificultades para obtener materias primas e insumos	54,0	30,3	35,3	26,3
Problemas sufridos por los trabajadores para llegar al puesto de trabajo	39,2	8,9	30,4	15,8
Imposibilidad de abrir/operar/trabajar u operaciones limitadas debido a los toques de queda	37,5	1,7	24,5	2,6
Dificultades para transportar los productos acabados al mercado	32,3	Sin respuesta	26,2	12,8
Problemas financieros, incluida la obtención de préstamos bancarios	19,8	Sin respuesta	54,1	30,9

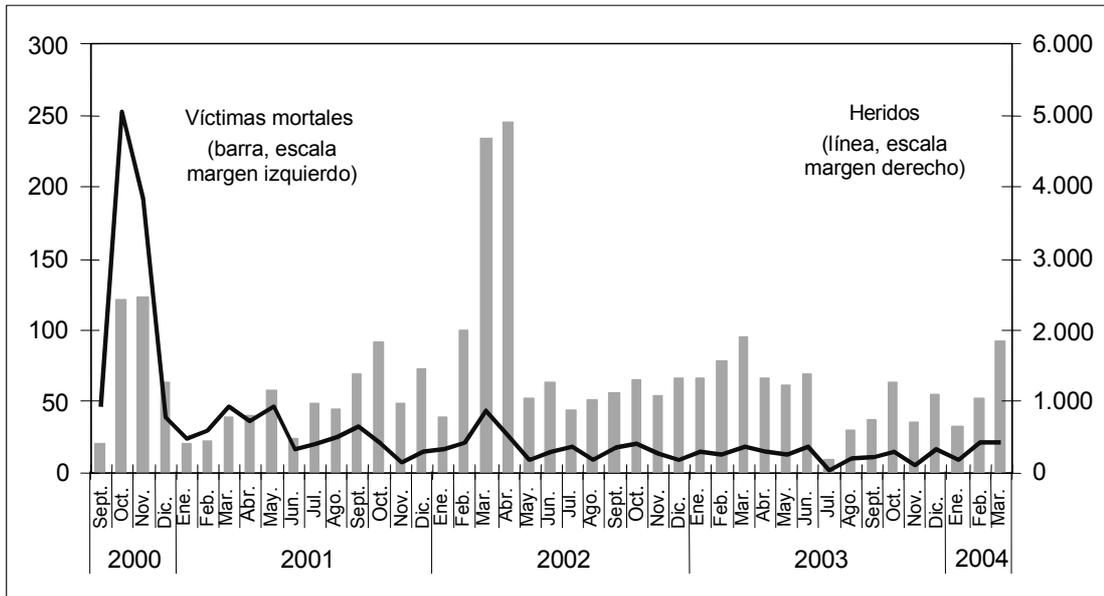
Fuente: PCBS, 2003-2004b.

23. De estos datos se desprenden dos conclusiones. En primer lugar, los cierres y las restricciones de movilidad son imprevisibles, cambiando de un lugar a otro y en el tiempo, dependiendo de la situación del conflicto. En segundo lugar, las restricciones de movilidad provocan otros muchos problemas, por ejemplo, dificultades financieras, incapacidad para acceder al trabajo, especialmente para las mujeres, lo que da lugar a un nivel de actividad bastante menor que el existente antes de la Intifada.

Pérdidas humanas en el conflicto

24. La ocupación militar de los territorios es una fuente casi constante de conflicto entre la población y las FDI. El número de víctimas mortales y de heridos entre la población palestina es alto. Sobre la base de las informaciones recogidas por la Sociedad de la Media Luna Roja Palestina, en el gráfico 2 se muestra el número de víctimas mensuales desde el inicio de la Intifada. Si se examina el período más reciente, marzo de 2003 y marzo de 2004 representan los puntos más altos con 90 víctimas mortales debido al conflicto. En el período comprendido entre abril de 2003 y marzo de 2004, las FDI provocaron la muerte de un promedio de 50 palestinos por mes o, lo que es lo mismo, cinco muertos cada tres días, e hirieron a un promedio de 258 por mes. En comparación con 2002 cuando cerca de un promedio de tres palestinos moría cada día 2003 se enmarca en un contexto menos conflictivo con un promedio de 1,8 palestinos muertos por día.

Gráfico 2. Víctimas mortales y heridos en la Intifada palestina

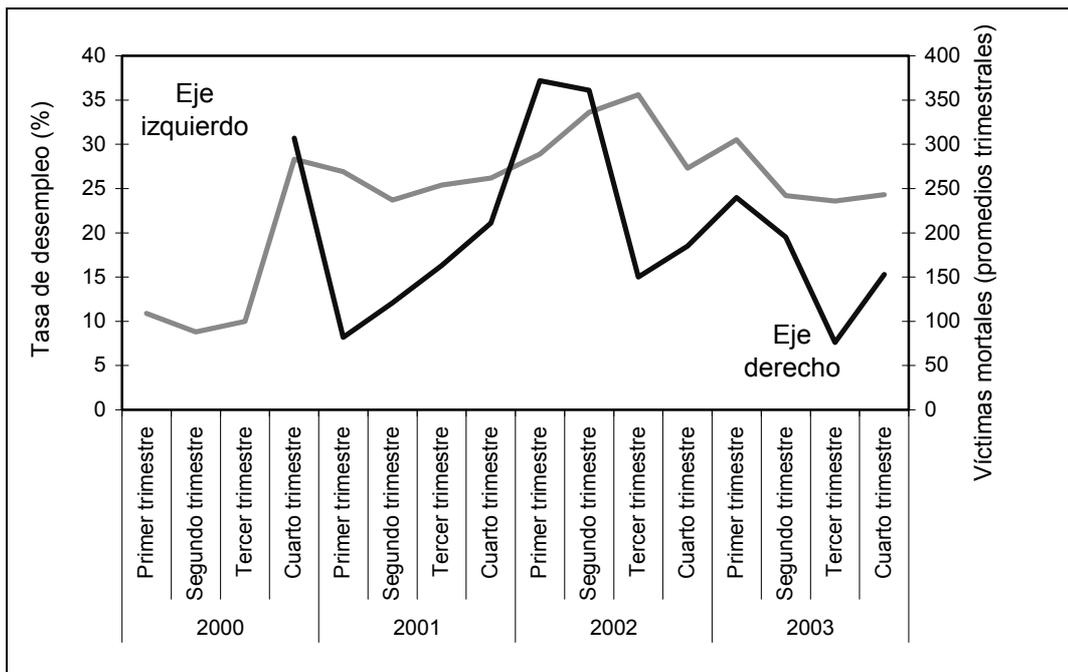


Fuente: Sociedad de la Media Luna Roja Palestina, en palestinercs.org.

25. A la gravedad de las pérdidas humanas vienen a sumarse las pérdidas económicas de los muertos o heridos por las FDI, en su mayoría hombres jóvenes.

26. La estrecha correlación entre la situación económica y la ocupación militar se refleja claramente en el gráfico 3, en el que se indican las víctimas mortales de la Intifada palestina como factor de referencia de la intensidad del conflicto y se compara con el desempleo en los territorios ocupados.

Gráfico 3. Víctimas mortales y desempleo



Fuente: Datos sobre el desempleo, PCBS, y datos sobre las víctimas mortales, Sociedad de la Media Luna Roja Palestina.

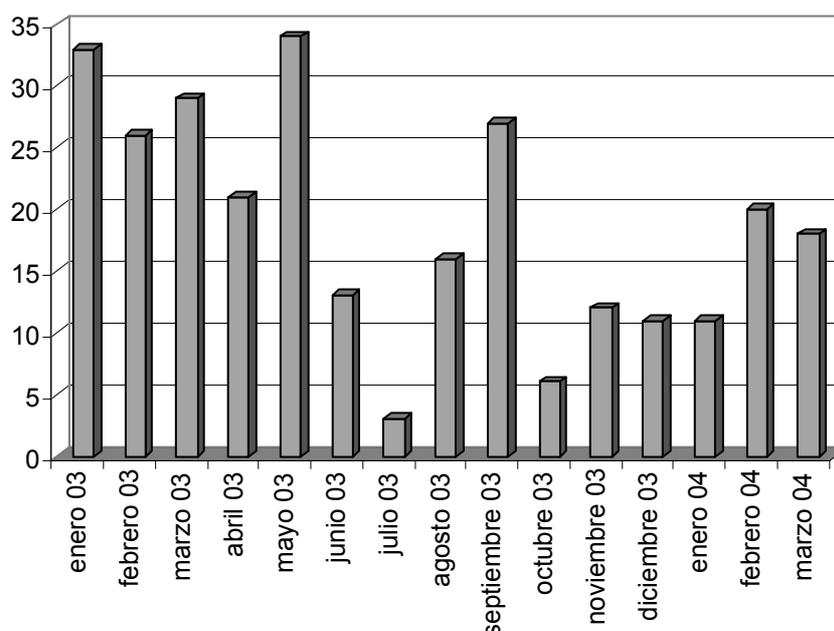
27. La correspondencia lineal entre ambas tendencias confirma la opinión de que cuanto más intenso es el conflicto más disminuye la actividad económica que, a su vez, se traduce en una mayor tasa de desempleo. Entre el primer trimestre de 2001 y el segundo trimestre de 2002, la intensidad del conflicto aumentó, al igual que la tasa de desempleo. En el período más reciente, el número de víctimas mortales descendió desde el punto más alto registrado en la primera mitad de 2002, aunque de forma irregular. De la misma manera, la tasa de desempleo disminuyó de su punto más alto en el tercer trimestre de 2002 para situarse a un nivel equivalente al del segundo trimestre de 2001. El nivel más bajo de víctimas mortales se registró en el tercer trimestre de 2003, reflejando el cese el fuego decretado en junio-julio de ese año. No obstante, la reanudación del conflicto interrumpió el descenso de la tasa de desempleo, que se ha estabilizado en torno al 24 por ciento de la fuerza laboral desde el segundo trimestre de 2003.

28. Una vez más, todo esto demuestra hasta qué punto la situación económica depende de los acontecimientos políticos. Una menor intensidad del conflicto y una relajación de las restricciones de movimiento se reflejan inmediatamente en una mejora del empleo y el bienestar de la población palestina.

Destrucción de propiedades

29. En octubre de 2001, el ejército israelí puso en marcha su política de destrucción de casas palestinas en los territorios ocupados como medio para castigar los ataques palestinos en Israel y ha destruido 264 casas desde entonces hasta finales de 2002, según el Centro Israelí de Información para los Derechos Humanos en los territorios (B'Tselem). Entre enero de 2003 y marzo de 2004, se destruyeron otras 280 casas, según se muestra en el gráfico 4.

Gráfico 4. Demolición de casas (número de casas demolidas por mes)



Fuente: B'Tselem, en www.btselem.org.

30. En estas cifras no se incluyen todas las casas construidas sin permiso que han sido demolidas «por cuestiones administrativas». Se informó a la misión que estas medidas de castigo colectivo se instigan incumpliendo la Cuarta Convención de Ginebra y haciendo peligrar gravemente el bienestar social de los cientos de palestinos que en consecuencia se quedan sin hogar.

Permisos de trabajo en Israel

31. El número de palestinos procedentes de la Ribera Occidental y Gaza (excluido Jerusalén Este) que trabajan en Israel depende en gran medida de las constantes y cambiantes restricciones de circulación de personas en los territorios ocupados y hacia Israel. Según un informe sometido a la misión de la OIT por el Coordinador de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT) del Ministerio de Defensa israelí a mediados de marzo de 2004, 33.386 palestinos disponían de permisos de trabajo válidos para trabajar en Israel, en las zonas industriales controladas por los israelíes y en los asentamientos dentro de los territorios ocupados (COGAT, 2004; véase cuadro 5). Cabe destacar que la participación laboral de las mujeres en esas zonas, 4,2 por ciento, es muy inferior a la tasa de empleo femenina en los territorios ocupados (17,8 por ciento en el último trimestre de 2003). Las mujeres palestinas que trabajan en los territorios se dedican esencialmente a la agricultura, la industria y el trabajo doméstico.

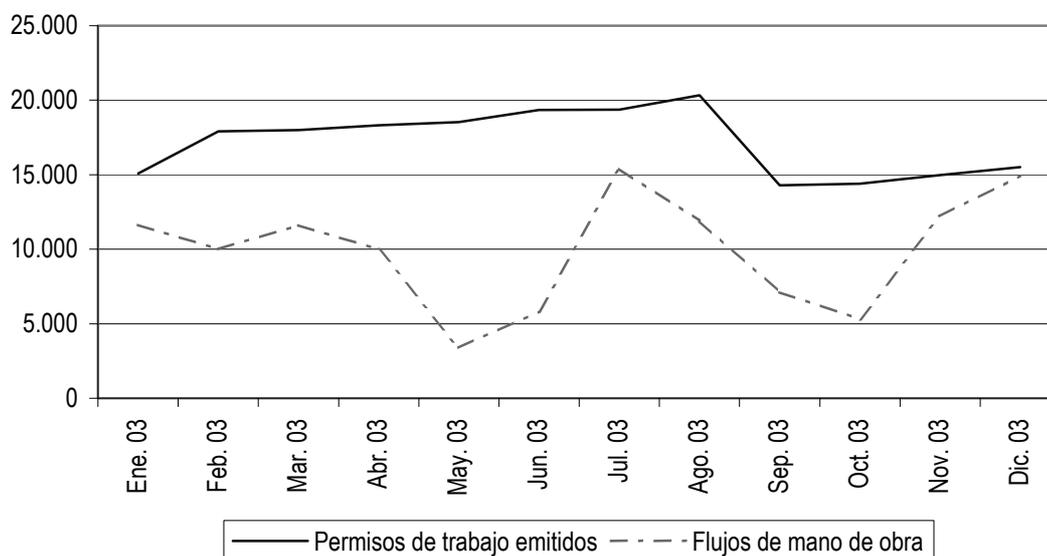
Cuadro 5. Permisos de trabajo para palestinos en Israel

	Cupo	Permisos válidos	Hombres	Mujeres
En Israel				
de Gaza	15.000	11.611	11.560	51
de la Ribera Occidental	7.000	5.284	4.563	721
En las zonas industriales				
de Gaza	4.965	4.965	4.790	175
de la Ribera Occidental	1.500	427	403	24
En los asentamientos				
en Gaza	2.984	2.984	2.881	103
de la Ribera Occidental	8.115	8.115	8.005	110

Fuente: COGAT, 2004.

32. Disponer de un permiso de trabajo válido no es ninguna garantía de empleo, especialmente para los trabajadores que tienen que entrar en Israel para trabajar. El gráfico 5 muestra una continua discrepancia entre los permisos emitidos y los flujos de mano de obra de Gaza, llegando a faltar 15.150 trabajadores en mayo de 2003. Para diciembre, esta diferencia había disminuido considerablemente. No obstante, según los datos proporcionados por el Ministro israelí de Industria, Comercio y Mano de Obra, el número promedio de permisos emitidos en la Ribera Occidental y Gaza en el primer trimestre de 2004 ascendía a 17.000, mientras que el número de titulares de permisos que verdaderamente trabajaron era de 16.000. Datos procedentes de la PCBS (basados en encuestas de mano de obra trimestrales) señalan que en el último trimestre de 2003, 54.000 trabajadores de la Ribera Occidental trabajaron en Israel (incluidos los asentamientos) así como 4.000 procedentes de Gaza (excluidos los trabajadores de la zona industrial de Erez).

Gráfico 5. Permisos de trabajo emitidos y flujos de mano de obra de Gaza a Israel y la zona industrial de Erez



Fuente: UNSCO, datos procedentes del Ministerio de Trabajo y el Servicio de Seguridad Nacional – Comandancia de la zona norte de la Autoridad Palestina.

33. Habida cuenta de que el número de palestinos que trabaja en Israel varía diariamente, en función de los diversos controles de seguridad que deben atravesar de camino al trabajo, todas estas cifras podrían ser correctas. Lo que sí es cierto es que el número total de palestinos que trabajan en Israel ha descendido enormemente, en comparación con los niveles existentes antes de la Intifada, en aproximadamente 100.000 trabajadores. Además, el trabajo en Israel para los palestinos es cada vez más irregular, dependiendo de los cupos que decidan establecer unilateralmente las autoridades israelíes, de la emisión de permisos válidos en función de un nivel de control de seguridad, de la entrada en Israel dependiendo de otro nivel de control de seguridad y de las decisiones cotidianas de las FDI en relación con el cierre o la apertura de los puestos de control. El número de días trabajados por trabajador palestino en Israel y los asentamientos es por lo tanto muy irregular. Lo mismo se aplica a, los ingresos derivados de trabajar en Israel.

34. La Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) de Gaza presentó un informe a la misión de la OIT (PGFTU, 2004b) denunciando las condiciones inhumanas que han de soportar los trabajadores para franquear los controles de seguridad de acceso a Israel. Los trabajadores tienen que esperar en fila durante horas, a menudo empezando por la tarde para entrar al día siguiente por la mañana en Israel, en condiciones de hacinamiento. Como consecuencia de ello, un trabajador murió por asfixia a principios de 2004.

35. La Asociación de Industriales de Israel expresó a la misión de la OIT su preocupación por la salud y asistencia de los trabajadores palestinos en Israel, dificultadas por la presencia irregular y la fatiga física de tener que hacer cola durante horas en los puestos de control, lo que afectaba a la organización del trabajo, especialmente en las obras de construcción y en la productividad en general.

Asentamientos israelíes en los territorios árabes ocupados

36. La comunidad internacional ha condenado de forma reiterada los asentamientos de poblaciones israelíes en los territorios árabes ocupados, por considerarlos contrarios al derecho internacional. En la resolución núm. 465 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 1980, se califican los asentamientos como un «obstáculo» a la paz. En la fase HI de la Hoja de ruta, presentada el 30 de abril de 2003, se pidió el desmantelamiento inmediato de los puestos avanzados y la congelación de todas las actividades de asentamiento, incluido el crecimiento natural.

37. Ello no obstante, lo que hoy se observa y consta es un crecimiento continuo de los asentamientos existentes, además de la creación de nuevas colonias y de puestos avanzados, lo cual tiene consecuencias económicas y sociales directas para los palestinos y las demás poblaciones árabes de los territorios ocupados. Se confiscan por orden militar tierras para edificar, abrir carreteras de acceso «sólo para los colonos», y crear otras infraestructuras. Israel subvenciona muy generosamente la construcción de viviendas, mientras las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) velan, junto con unos colonos armados, por la seguridad de todos los colonos. Las actividades de asentamiento coartan directamente el acceso a las tierras y la propiedad de éstas, amén de restringir la producción agrícola y la circulación de las mercancías y de las personas en los territorios ocupados.

38. No hay unanimidad sobre el número exacto de asentamientos hoy existentes en los territorios ocupados. Según el *Statistical Abstract of Israel* (Oficina Central de Estadísticas, 2003), en 2002 había 123 asentamientos en la Ribera Occidental, 16 en Gaza y 32 en el Golán (véase el cuadro 6), mientras que según el *Statistical Abstract of Palestine*, núm. 4 (PCBS, 2003a), durante el mismo período había 154 asentamientos en la Ribera Occidental y 17 en Gaza. Esta discrepancia se debe en parte a que grupos militantes han instalado puestos avanzados, cuya ubicación y cuyas dimensiones varían considerablemente según los casos. Aunque los puestos avanzados, situados casi siempre en lo alto de colinas, pueden convertirse en asentamientos permanentes, su número suele fluctuar, ya que tan pronto son desmantelados como restablecidos. Según las estimaciones de la organización Peace Now, en 2003 había 102 puestos avanzados en todos los territorios ocupados (Americans for Peace Now, 2004).

39. La población colona ha seguido aumentando con rapidez, a un ritmo anual de un 5,3 por ciento en la Ribera Occidental y en un 4,4 por ciento en Gaza desde 2000, hasta alcanzar casi un total de 400.000 personas en los territorios palestinos ocupados (429.160 en 2003 según la PCBS). Estas cifras representan un 6 por ciento de la población israelí y un 11,5 por ciento de la población palestina en 2002. El aumento de la población colona fue mucho más rápido que el de la población de Israel (un 1,4 por ciento anual durante el período 2000-2002) (Oficina Central de Estadísticas, 2004), lo cual apunta a un crecimiento demográfico superior al natural, aun suponiendo que aumentase la tasa de fecundidad en las familias de colonos.

Cuadro 6. Número de asentamientos y población

	2000		2002		2000-2002
	Número de asentamientos	Población (en miles de personas)	Número de asentamientos	Población (en miles de personas)	Evolución demográfica anual media (%)
Jerusalén Este	n.d.	173,0	n.d.	180,8	2,23
Gaza	16	6,7	16	7,3	4,38
Ribera Occidental	122	187,6	123	207,8	5,25
Golán	32	15,1	32	15,5	1,32
Total	170	382,4	171	411,4	3,72

Nota: n.d.: No disponible.

Fuente: Oficina Central de Estadísticas, 2003, cuadro 2.7. Estimaciones de la OIT correspondientes a Jerusalén Este, OIT, 2003.

40. Son éstos los fundamentos fácticos que explican las intensas actividades de construcción observadas en muchos asentamientos ya existentes, como la construcción de viviendas, de carreteras y de otras infraestructuras. La Oficina Central Israelí de Estadísticas corrobora esta observación con unos datos que publicó sobre las actividades de construcción llevadas a cabo en los territorios ocupados. En 2002 y en 2003 se construyó en los territorios un promedio de 2.132 viviendas para los colonos, y en 2003 se inició la construcción de otras 1.849 viviendas, lo cual supuso un aumento del 35 por ciento con respecto a 2002 (Oficina Central de Estadísticas).

41. En Jerusalén Este prosiguieron las actividades de asentamiento, como lo evidencia el hecho de que, el 30 de marzo de 2004, 11 familias judías se mudaran con protección policial a dos edificios situados en dicha zona, pese a la firme oposición del vecindario árabe (*Ha'aretz*, 2004a).

42. Las actividades de asentamiento están financiadas y subvencionadas directamente por el Gobierno de Israel. Se estima que por este concepto se gastaron 533 millones de dólares de los Estados Unidos en 2001 (Americans for Peace Now, 2003), y 420 millones de dólares de los Estados Unidos en 2003 (Naciones Unidas, 2003a). Además, las FDI vigilan los asentamientos de manera permanente, lo cual supone un coste elevado en términos de recursos.

43. Demasiado frecuentes son los actos de violencia perpetrados por los colonos contra los palestinos y sus bienes económicos, en particular contra las tierras y los olivos (*The Guardian*, 14 de noviembre de 2003). El hecho de desarraigar olivos a menudo centenarios, de talarlos o de dañarlos representa una desinversión de proporciones considerables.

44. Además de plantear un sinnúmero de problemas jurídicos, las actividades de asentamiento en los territorios ocupados surten unos efectos económicos que exacerban el empobrecimiento de los palestinos y de las demás poblaciones árabes.

Muro de separación

45. Siguen intensificándose las restricciones a la movilidad de la población palestina con la constante edificación del muro de separación de la Ribera Occidental, iniciada en junio de 2002 y que consiste en una barrera de hormigón de 8 metros de altura y de alambradas electrificadas y alambres de espino. Todo el trazado del muro de hormigón, algunos de cuyos tramos ya están terminados, viene configurado por el mapa de los

asentamientos. La construcción del muro se articula hoy día en cuatro fases o secciones, que se suman al muro que envuelve Jerusalén. Ya se han terminado los 123 primeros km del muro, entre Salem y Elkana al Noroeste, y ya se están construyendo las demás secciones. También se proyecta la construcción de 42 km de barreras secundarias a partir del muro principal, con dirección al Este.

46. Tan sólo un 10 por ciento del trazado del muro aprobado por el Gobierno israelí sigue la Línea Verde, pues el resto se adentra hasta 22 km en la Ribera Occidental. Se está expropiando un total de 28.000 dunums (2.800 hectáreas) de tierra tan sólo para construir la barrera. Teniendo en cuenta las barreras secundarias y Jerusalén Este, se calcula que unos 975 km cuadrados, o sea, un 16,6 por ciento del territorio de la Ribera Occidental, quedarán entre la barrera y la Línea Verde, al tiempo que se crearán nueve enclaves que envolverán por completo las comunidades palestinas. Esta situación afectará directamente a la vida diaria de los más de 400.000 palestinos residentes al Oeste de la barrera (incluida Jerusalén Este) y de un número análogo de personas residentes en la zona contigua al Este de la barrera (con exclusión de Jerusalén Este). También se sumarán al Oeste del muro 56 asentamientos israelíes, que reunirán a un 63 por ciento de la población colona. Esta situación de hecho en el terreno, considerada como una serie de actos de anexión y marginación, ha provocado la expresión de reiteradas condenas a la misión.

47. La movilidad de quienes viven en las zonas cerradas (entre el muro y la Línea Verde) y en los enclaves queda, en efecto, gravemente cercenada. La ciudad de Qalqilia, por ejemplo, está totalmente cercada por la barrera; su único punto de entrada y salida está vigilado por un puesto de control de las FDI. Se ha proyectado instalar puestos de control y «puertas agrícolas» a lo largo del trazado del muro para permitir la circulación de las personas y de las mercancías, y posibilitar el acceso de los agricultores palestinos a sus tierras. Sin embargo, tanto los complejos trámites administrativos especiales impuestos en estos puntos de acceso, como el carácter irregular de los horarios de apertura y los dilatados períodos de cierre de éstos (por ejemplo, durante los días festivos israelíes u otras ocasiones específicas) han repercutido en la actividad económica y en el empleo, así como en la prestación de los servicios sociales de carácter esencial.

48. En octubre de 2003 se instauró por orden de las FDI un sistema de permisos para los 5.300 palestinos residentes en la zona cerrada del Noroeste, situada entre el tramo terminado de la barrera (fase A) y la Línea Verde a fin de permitirles conservar la condición de residentes, así como para los agricultores residentes al Este de la barrera y dueños de explotaciones agrícolas ubicadas al Oeste, que trabajan en ellas. Se conceden hoy permisos por un período máximo de seis meses, después de una criba de seguridad y previa presentación por los solicitantes de la documentación pertinente para acreditar que residen o tienen un empleo en la zona cerrada, o bien que son dueños de bienes sitios en ella. A mediados de noviembre se habían expedido permisos a alrededor del 95 por ciento de los residentes de la zona cerrada, aunque tan sólo un 25 por ciento de quienes residían al Este de la barrera habían solicitado expresamente una autorización para acceder a la zona cerrada (HEPG/LACC, 2003). Se ha alegado que en algunas ocasiones la comisión de faltas leves de conducción bastó para motivar la denegación del permiso.

El muro en Abu Dis

La barrera que atraviesa Abu Dis, pueblo palestino lindante con el distrito de Jerusalén, al Este de la Línea Verde, es un muro de hormigón de ocho metros de alto que forma parte integrante del muro que envuelve Jerusalén. Las familias quedan separadas y los palestinos titulares de documentos de identidad de Jerusalén, pero residentes «al otro lado», se hallan ante el dilema de elegir entre renunciar a su condición de residentes de Jerusalén, o mudarse al otro lado del muro donde se encuentra esta ciudad, y donde los precios de los bienes inmobiliarios alcanzan cantidades muy superiores. El muro corta la principal carretera de acceso de Abu Dis a Jerusalén, por lo que muchas tiendas y pequeñas empresas situadas en las zonas aledañas a ella se ven obligadas a cerrar tras quedar sin clientela.

Un habitante de Abu Dis expuso su situación a la misión en estos términos: «Esta es mi casa, tres de cuyas fachadas se hallan rodeadas por este muro. Mi hermano vive allí, al otro lado. Cuando terminen de construir este tramo, estaremos completamente separados.

Yo era albañil en Jerusalén, municipio al que durante 24 años aboné impuestos y contribuciones. Cuando empezaron a construir el muro me dirigí a las autoridades municipales para informarme de mis derechos. Me contestaron que no estaba censado en Jerusalén, pues al quedar mi casa en el lado de la Ribera Occidental del muro, no tenían constancia de todos los años durante los cuales había tributado. Hoy ya no tengo derecho a nada.»

Situación imperante en el Golán sirio ocupado

49. La discriminación en el trato y en el acceso al empleo y a los recursos basada en motivos de religión y ascendencia nacional es una práctica sumamente difundida en el Golán sirio ocupado (véase nota 1 a pie de página), como lo confirmaron unas declaraciones formuladas acerca del trato infligido a la población árabe siria y recibidas por la misión durante la reunión que mantuvo con representantes de la comunidad árabe del pueblo de Majdal Shams. También se corroboraron estos hechos durante unas reuniones celebradas con el Ministro de Asuntos Sociales y Trabajo, la Federación General de Sindicatos Sirios, la Cámara de Industria y el Gobernador de Quneitra, en la República Árabe Siria. La misión también mantuvo largos debates con la Liga de Estados Arabes acerca de la situación de los trabajadores en el Golán sirio ocupado. Se sigue explorando la posibilidad de incrementar la colaboración en este ámbito entre la Liga y la OIT.

50. Existe entre la población árabe siria y los colonos del Golán sirio ocupado una enconada pugna por la tierra y el agua, dos recursos de producción esenciales en esta región agrícola. Siguen imponiéndose a la población árabe siria trabas directas e indirectas (estas últimas por vía tributaria) a la utilización del agua para irrigar los manzanares. La pugna por la propiedad de la tierra da lugar a intensas batallas jurídicas, en las que Israel y los colonos no cesan de reivindicar tierras que están en posesión de la población árabe siria. En marzo de 2004 hubo en Masada una gran campaña de protesta, que reunió a más de 5.000 personas, o sea, la cuarta parte de la población árabe siria del Golán sirio ocupado³, contra una sentencia judicial israelí por la que se ordenara la confiscación de 365 dunums (o sea 36,5 hectáreas) de tierra declarados «de dominio

³ Según las estimaciones del *Statistical Abstract of Israel* (Oficina Central de Estadísticas, 2003, cuadro 2.7), al 31 de diciembre de 2002 la población del Golán ascendía a 36.300 personas, de las cuales 20.000 eran árabes y 16.300 judías, mientras el resto eran cristianos no árabes o de otro origen y confesión. Entre 1995 y 2002 estas poblaciones aumentaron a un ritmo promedio de un 2,4 y de un 2,8 por ciento respectivamente. El crecimiento de la población de colonos en el Golán fue superior al de la población de Israel.

público». Se señalaron numerosos incidentes que entrañaron daños materiales en cosechas, cultivos y árboles.

51. Mientras el Gobierno de Israel no repara en gastos para fomentar la construcción de viviendas y de otros edificios en los asentamientos existentes, la población árabe siria no obtiene casi nunca los permisos que necesita para edificar. Una solución para ella es construir a espaldas de la ley, aunque a la postre es sancionada con multas muy elevadas.

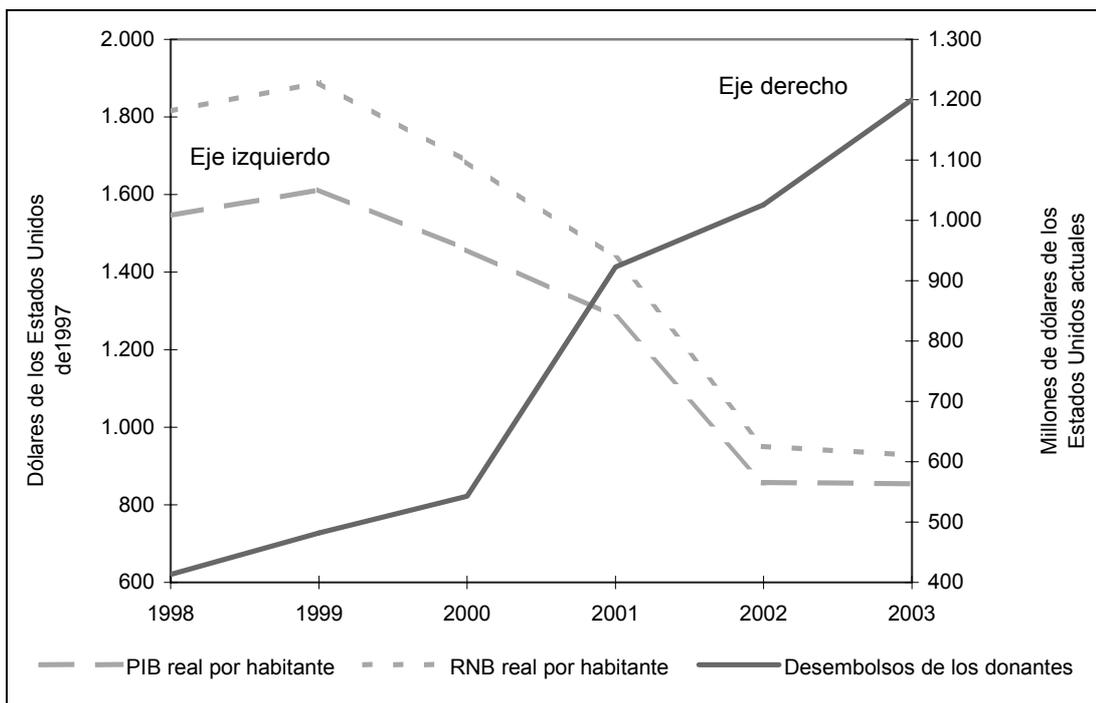
52. La suma de todas estas prácticas discriminatorias tiene por efecto disminuir el nivel de vida de la población árabe siria en comparación con el de la población colona. Lo que es todavía más grave para los representantes de la población árabe con los que se reunió la misión el hecho de que se socave su identidad.

Economía asediada y estabilizada a la baja

53. Cabe decir que en 2003 la coyuntura económica se estabilizó en un nivel sumamente bajo. Después de que, durante dos años, cayeran en picado la producción y la renta por habitante, y de que se disparara la tasa de pobreza, en el año 2003 se alcanzó cierto grado de estabilización. Según las estimaciones, el producto interior bruto (PIB) real por habitante experimentó una disminución tan sólo marginal con respecto al volumen, ya de por sí bajo, correspondiente a 2002, lo cual es indicativo de cierta estabilización en un volumen equivalente a más o menos la mitad del registrado en 1999. Ello podría denotar, teniendo en cuenta el crecimiento de la población, una recuperación de la producción total de entre un 4 y un 5 por ciento aproximadamente, en términos reales, que coincidió en el tiempo con la atenuación relativa de las restricciones impuestas a la movilidad, antes reseñadas.

54. En el gráfico 6 se contrastan las tendencias correspondientes al PIB y a la RNB por habitante con el aumento de los desembolsos efectuados durante el mismo período en concepto de donaciones. Según estas estimaciones, en 2003 el PIB por habitante equivalía al 55 por ciento de su mismo valor en 1998, mientras que la RNB por habitante permaneció en el 51 por ciento de la cuantía correspondiente a 1998. La mayor caída de la RNB por habitante, que acortó distancias entre ambos porcentajes, es imputable a la disminución del empleo de palestinos en Israel. Estos guarismos coinciden con las estimaciones de la PCBS sobre el número de hogares (un 45,4 por ciento en julio-agosto de 2003). Según éstas, los hogares perdieron más de la mitad de sus ingresos en los 12 últimos meses (PCBS, 2003).

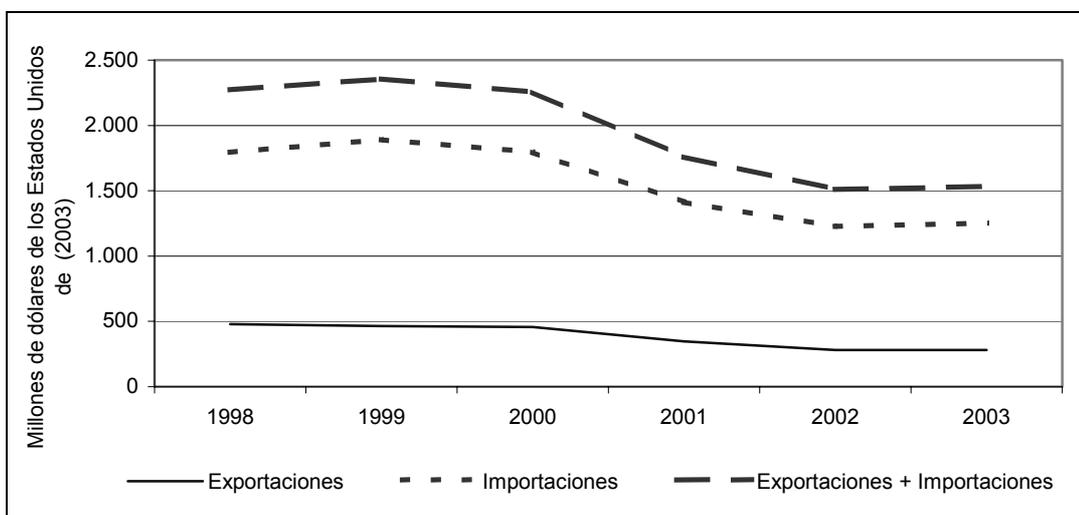
Gráfico 6. PIB y RNB reales por habitante y desembolsos de los donantes



Fuentes: PCBS, 2003a, y Banco Mundial 2003b.

55. De los datos relativos a las exportaciones y a las importaciones se desprende un panorama similar (gráfico 7). El inicio de la Intifada provocó un descenso acelerado de la cuantía de las importaciones a la Ribera Occidental y a Gaza y de las exportaciones procedentes de estas dos zonas. En realidad, el porcentaje que representa el PIB en el volumen total de intercambios comerciales es hoy día aproximadamente un 35 por ciento inferior a lo que era en 1998. Esta reducción de las importaciones se debe a una disminución de la demanda, imputable a la pérdida de ingresos durante la Intifada, mientras el descenso equivalente registrado en las exportaciones hacia Israel delata una disminución de la producción palestina durante el mismo período.

Gráfico 7. Importaciones y exportaciones



Fuente: COGAT, 2004.

56. Se concibió un sistema de transporte de mercancías por los puestos de control, consistente en descargar estas últimas de un camión para trasladarlas a otro, a fin de facilitar la circulación de las mercancías por dichos puestos dentro de los territorios ocupados y hacia Israel por determinados pasos fronterizos. Por ejemplo, en el paso fronterizo de Karni, de la Faja de Gaza a Israel, se registran alrededor de 760 movimientos de camiones a diario (COGAT, 2004), aunque en estos pasos el tráfico queda todavía restringido por las fuerzas militares y de seguridad israelíes. Pese al leve repunte de las actividades mercantiles en 2003 (las importaciones procedentes de Israel experimentaron un incremento marginal), el funcionamiento de este sistema de transbordo de mercancías por camión no bastó ni mucho menos para restablecer el volumen de intercambios comerciales anterior al registrado antes de la Intifada.

57. Los territorios ocupados son muy tributarios de las importaciones y tienen escaso potencial de exportación. Anteriormente, los salarios de los palestinos que trabajaban en Israel contrarrestaban el déficit de la balanza comercial, pero esta fuente de ingresos se ha visto radicalmente mermada. En el tercer trimestre de 2003, las remesas de los trabajadores ascendieron a 93,4 millones de dólares de los Estados Unidos. Aunque este valor representa el triple del registrado durante el segundo trimestre de 2002 (alrededor de 30 millones de dólares de los Estados Unidos), no deja de ser inferior en más de un 70 por ciento a los 328 millones de dólares de los Estados Unidos remitidos durante el tercer trimestre de 2000, es decir, antes del inicio de la Intifada. La ausencia de estos ingresos se ha colmado en gran medida multiplicando casi por tres la ayuda percibida de los donantes desde 1998, de suerte que en 2003 ésta ascendió según las estimaciones a 1.200 millones de dólares de los Estados Unidos. El volumen de las donaciones se dedica por partes casi iguales a financiar la ayuda presupuestaria a la Autoridad Palestina, esencialmente para pagar el sueldo de los 130.000 funcionarios públicos empleados por ella, y a financiar la ayuda humanitaria. Hay, sin embargo, constancia de que el fuerte aumento de estas donaciones parece haberse estabilizado, ya que durante el segundo semestre de 2003 éstas no permitieron enjugar el déficit presupuestario de la Autoridad Palestina en la medida de lo esperado. Así pues, para financiar su déficit, la Autoridad Palestina ha recurrido cada vez más a la ayuda de los bancos y a la acumulación de los atrasos.

58. De estos acontecimientos cabe extraer dos grandes enseñanzas. La primera es que el aumento considerable de la ayuda de los donantes, sumada a la muy relativa apertura de los puestos de control y los pasos fronterizos y a la atenuación de ciertas restricciones a la movilidad, son dos factores que explican lo que, según las estimaciones, fue una tímida recuperación del crecimiento económico que condujo a la estabilización de la renta media por habitante en 2003, con respecto al año 2002. La ausencia de estos dos factores hubiera contribuido a empeorar la situación. Muchos observadores pudieron comprobar la resistencia de las instituciones palestinas centrales y locales. Pese a tan adversas circunstancias, las escuelas, los hospitales, los municipios, la administración central y otros servicios esenciales siguen funcionando normalmente, en la medida en que lo permite la situación.

59. La segunda enseñanza es que, según cabía esperar, la ayuda de los donantes y la atenuación relativa de las restricciones no bastaron para sostener una recuperación genuina hasta los niveles registrados antes del inicio de la Intifada, y que podrían resultar incluso insuficientes en el futuro para mantener la situación en los niveles actuales. Resulta claro que la ayuda externa de los donantes sólo sirve para complementar la recuperación económica en la medida requerida, y no para sustituirla. A título comparativo, valga indicar que si el número de trabajadores palestinos en Israel volviese a ser el registrado antes de la Intifada, o sea, alrededor de 150.000, el volumen total de

los ingresos salariales o de los factores equivaldría, considerando el nivel salarial de 2003, al volumen total de las donaciones efectuadas en dicho año, o sea, a 1.200 millones de dólares de los Estados Unidos.

60. Para lograr una recuperación genuina se necesitaría un acuerdo político que supusiese un levantamiento de las restricciones impuestas a la circulación de las mercancías y de las personas, y que permitiese a la economía y a la sociedad palestinas funcionar normalmente.

61. Ello es especialmente cierto en Gaza, donde en 2001 el PIB por habitante equivalía a un 74 por ciento de aquel registrado en la Ribera Occidental. Y es que la gente es más pobre en Gaza que en la Ribera Occidental. Los hogares son en promedio mayores (6,8 personas frente a 6,1 en la Ribera Occidental) y la población más joven (un 49,5 por ciento es menor de 15 años, frente a un 44,5 por ciento en la Ribera Occidental). La tasa de participación en la fuerza de trabajo y la tasa de empleo son menores en Gaza que en la Ribera Occidental, por lo cual el porcentaje de personas a cargo es mayor. La mitad de la población de Gaza depende hoy de la ayuda alimentaria prestada por instancias internacionales. En Gaza la agricultura y la industria representan un porcentaje del volumen total de empleo inferior al registrado en la Ribera Occidental (un 30,3 por ciento y un 37,5 por ciento respectivamente), aunque los servicios absorben casi la mitad de todo el empleo en Gaza (un 48,6 por ciento) frente a un tercio (un 34,4 por ciento) en la Ribera Occidental. La actividad económica de Gaza es, por tanto, todavía más tributaria de las exportaciones de mano de obra, mercancías y servicios que la actividad económica registrada en la Ribera Occidental.

62. Sólo una mejora profunda del régimen aplicable a la circulación de las mercancías y las personas entre Gaza y el resto del mundo, ya sea la Ribera Occidental, Israel u otros países, permitirá sustentar un auténtico proceso de recuperación y crecimiento económico. Ello presupone cuando menos la adopción de un régimen de control de los movimientos de las personas y mercancías desde Gaza, y hacia esta zona, que esté cimentado en un acuerdo y en una responsabilidad realmente compartidos.

Tímida recuperación de la economía israelí con mayores tasas de desempleo y de pobreza

63. La economía de Israel experimentó un repunte en 2003, especialmente durante el último semestre, después de registrarse un crecimiento negativo de su PIB en 2002 (cuadro 7). Esta «incipiente recuperación» del índice de crecimiento (FMI, 2003), estimada en un 1,2 por ciento para todo el año, se debe al vigoroso aumento de las exportaciones y a la mayor confianza de los consumidores internos. En 2003 las exportaciones ascendieron en un 6 por ciento, aumento este que fue muy pronunciado en el último trimestre de ese año, al subir la demanda mundial, en particular en las industrias de alta tecnología de Norteamérica. La subida del consumo privado, especialmente fuerte a partir del segundo trimestre de 2003, puede atribuirse a la mejora de la seguridad y a la reducción del número de ataques, más en particular durante el último semestre del año. El número de heridos civiles a causa de los ataques suicidas palestinos disminuyó en un 43 por ciento en 2003, con respecto a 2002⁴. Al aumentar el grado de seguridad el turismo experimentó una leve recuperación. Sin embargo, la industria de la construcción sigue padeciendo los efectos de una demanda reducida.

⁴ B'Tselem da cuenta de 104 víctimas mortales entre los civiles israelíes en Israel en 2003, frente a 183 en 2002 (víctimas mortales de Al-Aqsa, en btselem.org).

64. Esta inversión de la tendencia económica al cabo de dos años de estancamiento y de recesión motivó la adopción de una nueva política presupuestaria y monetaria. El Gobierno adoptó medidas decisivas para reabsorber un déficit presupuestario que databa de antiguo. Si bien este déficit llegará a alcanzar un 5,7 por ciento del PIB, el consumo público descendió en un 1 por ciento en 2003 y existen buenas perspectivas de que el Gobierno pueda reducir este déficit por debajo de un 4 por ciento del PIB en 2004. Ello ha permitido al Banco de Israel introducir paulatinamente unos tipos de interés más favorables que han impreso un nuevo impulso a los negocios y restablecido la confianza de los consumidores. Convendría recordar que la diferencia entre los gastos y los ingresos del Estado sería mucho mayor sin el apoyo de los Estados Unidos mediante una ayuda presupuestaria directa y la concesión de garantías para los préstamos bancarios.

Cuadro 7. Indicadores económicos en Israel

	2002	2003	2003			
			1T	2T	3T	4T
PIB real ^a	-0,8	1,2	3,1	-1,2	2,8	n.d.
Consumo privado ^a	0,1	2,0	-4,9	12,9	7,5	n.d.
Consumo público ^a	5,7	-1,0	1,2	-9,8	1,5	n.d.
Inversión interior bruta ^a	-12,4	-13,6	-35,7	10,1	-2,4	n.d.
Exportaciones de bienes ^a	-6,8	6,1	6,0	-3,1	-0,1	5,3
Importaciones de bienes ^a	-6,0	0,4	-2,4	5,6	0,1	4,0
Balanza presupuestaria (en porcentaje del PIB)	-4,2	-5,7	-4,6	-8,6	-3,4	-6,4
Balanza por cuenta corriente (en porcentaje del PIB)	-1,2	-0,1				
Índice de Precios al Consumo ^a	6,5	-1,9	3,2	-5,0	-3,9	-1,6
Tasa de desempleo (en porcentaje)	10,5	10,7	10,8	10,6	10,7	10,9
Salarios reales (sector comercial) ^a	-6,7	2,4				

Nota: 1T: Primer trimestre, etc.; n.d.: no disponible; ^a: Cambio porcentual con respecto al período anterior.
Fuente: Banco de Israel, 2003a y 2004b; Oficina Central Israelí de Estadísticas.

65. Una causa esencial del déficit presupuestario es el coste de la ocupación. El Banco de Israel estimó que la Intifada había costado a Israel entre un 6 y un 8 por ciento de su PIB desde septiembre de 2000. Se estima que en 2003 este coste representó entre un 0,7 y un 1,8 por ciento del PIB (*Ha'aretz*, 2004b). En estas cifras se han tomado en consideración los gastos correspondientes al muro de separación, hoy día en construcción, que se cifraron en unos 1.800 millones de dólares de los Estados Unidos, o sea, en 2,8 millones de dólares de los Estados Unidos por cada 660 km de muro hoy proyectados⁵. Estos gastos podrían frustrar la política de austeridad presupuestaria del Gobierno.

66. La recuperación económica antes indicada no ha entrañado todavía mejoras significativas en el mercado del empleo, aunque se percibe cierto cambio en el número total de horas trabajadas, en la producción por hora y en el número de empleados. La Asociación de Industriales de Israel compartió con la misión de la OIT un optimismo prudente respecto a la paulatina recuperación observada en la economía (Asociación de

⁵ Este cálculo se basa en las estimaciones de los gastos totales publicadas en el informe del Contralor del Estado el 30 de septiembre de 2003 (citadas en HEPG/LACC, 2003), así como en las estadísticas sobre la longitud del muro facilitadas por B'Tselem, en www.btselem.org.

Industriales de Israel, 2004). La tasa de empleo fue de un 10,9 por ciento en el último trimestre de 2003. El Gobierno ha reducido el número de trabajadores extranjeros en unas 30.000 personas. Con esta política se pretende, por una parte, expulsar a los trabajadores extranjeros ilegales y desalentar nuevas entradas de esta mano de obra, y por otra parte, animar a más israelíes a entrar en el mercado del empleo y a buscar trabajo. Es probable que los trabajadores palestinos (que no fueron contabilizados como trabajadores extranjeros) se beneficiasen de esta medida, ya que en 2003 también fueron más numerosos en Israel. La industria de la construcción, limitada en su desarrollo por una carestía persistente de mano de obra cualificada, es un sector en que se agradece especialmente la mano de obra palestina es tanto más apreciada en este sector.

67. La persistencia de unas tasas de desempleo elevadas en Israel desembocó en un fuerte aumento de la pobreza. Se estima que en 2002 un 18,1 por ciento de las familias vivía por debajo del umbral de la pobreza. Este porcentaje alcanzó un 44,7 por ciento en la población no judía, y especialmente entre la población árabe. El Banco de Israel atribuye esta tasa elevada de pobreza a la situación del empleo entre la población árabe, caracterizada por altas tasas de desempleo, una tasa de empleo escasa entre las mujeres y unos salarios bajos. Se menciona con carácter específico la discriminación en el empleo (Banco de Israel, 2003b).

68. Al igual que la economía palestina, la economía israelí depende del grado de seguridad, que influye en la confianza de los inversionistas y de los consumidores, así como en la percepción de los turistas, en la disponibilidad de mano de obra palestina y en los mercados de exportación. La leve recuperación registrada en la economía es frágil y depende en gran medida del grado de seguridad imperante en la región. Ello dependerá a su vez de las futuras negociaciones que se dediquen a la solución del conflicto y de la situación de los territorios árabes ocupados. El carácter impredecible de la situación en materia de seguridad, sumado al coste directo del conflicto, seguirá cohibiendo el crecimiento económico en Israel. Como bien dijo la Federación de Empresarios Israelí, «sin estabilidad no puede haber negocios».

III. Bajo nivel de empleo y alta incidencia de la pobreza entre las mujeres y los hombres palestinos

Creación de empleo reducida

69. Los indicadores del empleo y del mercado de trabajo siguen indicando una situación muy frágil en 2003. La población en edad de trabajar y la fuerza de trabajo registraron una alta tasa de crecimiento (5,4 por ciento por año) entre 2000 y 2003, debido a la composición muy joven de la población; no obstante, el empleo total disminuyó en promedio el 0,34 por ciento durante el mismo período. El empleo en Israel ha disminuido de manera drástica en 84.000 puestos de trabajo en comparación con los primeros tres trimestres de 2000 y 2003, mientras que el empleo en los territorios ocupados (con exclusión de Jerusalén Este) se ha incrementado en un 3,6 por ciento por año, lo cual equivale a 53.300 nuevos empleos entre 2000 y 2003 frente a un aumento en la fuerza de trabajo de 97.000 personas.

70. El rápido crecimiento de la población en edad de trabajar combinado con el lento crecimiento del empleo dan lugar a un ratio muy bajo entre el empleo y la población en edad de trabajar, lo cual es característico de los territorios ocupados. En el último trimestre de 2003 la tasa de empleo se situaba en 11,1 y 50,1 por ciento respectivamente para las mujeres y los hombres, con un promedio de 30,8 por ciento. Menos de un tercio

de la población en edad de trabajar está empleado. Esta es una proporción muy baja para ambos sexos, incluso en comparación con los niveles regionales, y sólo puede explicarse por las limitaciones impuestas a la actividad económica y la circulación en los territorios ocupados. El ratio entre la población total y el empleo es aún más bajo: 7,6 y 5,4 personas por cada persona empleada en Gaza y la Ribera Occidental respectivamente.

Escasa participación de las mujeres en la fuerza de trabajo

71. La correlación en general positiva entre la educación de las mujeres y su participación en la fuerza de trabajo no se verifica en los territorios ocupados. La participación de las mujeres en la educación es relativamente alta, pero su participación en la fuerza de trabajo es muy baja. Lo mismo puede observarse en otros países de la región (cuadro 8).

Cuadro 8. Matriculación femenina en la enseñanza secundaria y participación de las mujeres en la fuerza de trabajo en la región

	Egipto	Jordania	República Árabe Siria	Territorios ocupados
Tasa neta de matriculación en enseñanza secundaria (porcentaje)	77,0 (2000)	78,0 (1999)	37,0 (2000)	52,6 (2002)
Tasa de participación en la fuerza de trabajo (porcentaje)	20,4 (1999)	11,6 (2000)	21,3 (2001)	13,3 (2003)

Fuentes: PCBS, 2003a; Banco Mundial: *World Development Indicators* en devdata.worldbank.org/dataonline; OIT: Indicadores clave del mercado de trabajo, 2003.

72. La rentabilidad de las inversiones en educación — inversión pública — es muy baja si las mujeres que han tenido acceso a la educación no utilizan sus calificaciones en actividades productivas. Las razones que explican esas tasas tan bajas de participación en la fuerza de trabajo a pesar de la importante matriculación en establecimientos de enseñanza secundaria son en parte culturales y en parte están relacionadas con la situación particular de los territorios ocupados. La fertilidad total es alta entre las mujeres palestinas (un promedio de 6,1 niños por mujer); los palestinos contraen matrimonio relativamente jóvenes (la edad promedio es de 18 años para las mujeres y de 23 años para los hombres) y las familias tienden a ser grandes (6,4 individuos en promedio). Estos factores tienden a aumentar las presiones sobre la economía del cuidado — especialmente sobre las mujeres que son los proveedores primordiales de cuidados (Naciones Unidas, 2002; Kuttab, 2004). La situación de violencia y conflicto y las restricciones a la circulación de las personas son sin duda parte de la explicación. El alto número de prisioneros en Israel (más de 6.000 personas la mayoría de las cuales son de sexo masculino), el alto número de personas que pierden su vida en el contexto del conflicto, y la destrucción de hogares practicada por las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) son todos factores que suponen enormes cargas adicionales para las mujeres y la economía del cuidado.

Leve y frágil recuperación del empleo en 2003

73. El mercado de trabajo registró una ligera recuperación en los primeros tres trimestres de 2003, tanto en la Ribera Occidental como en Gaza, lo cual refleja el nivel más alto de actividad económica observado antes. En general, el empleo aumentó en un

21,3 por ciento en comparación con su bajo nivel de 2002. Tanto en Israel como en los territorios el empleo mostró una tendencia positiva (cuadro 9). No obstante, en el último trimestre de 2003 se registró un deterioro, que indica nuevamente la fragilidad de la tendencia general.

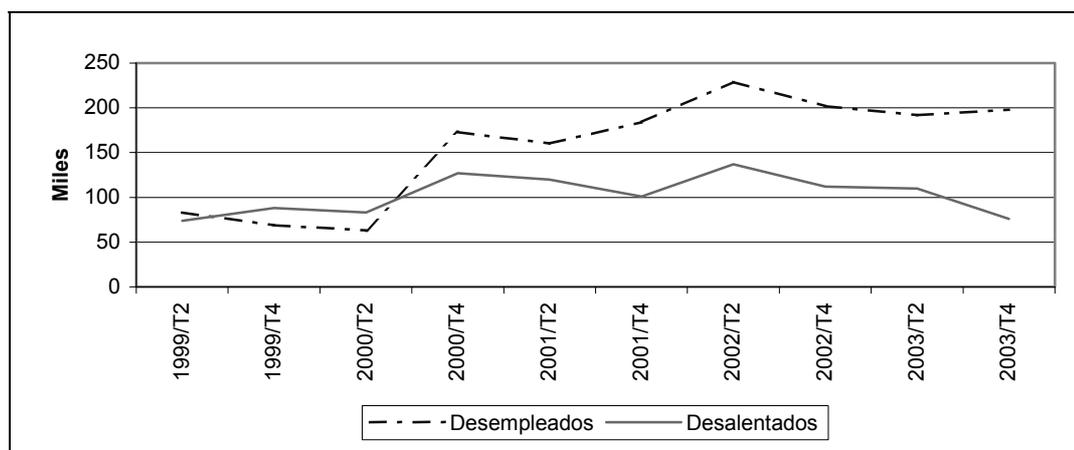
Cuadro 9. Indicadores del mercado de trabajo

	2002	2003				2003	2003-2002
	Promedio anual	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre	Promedio anual	Variación porcentual
Territorios ocupados							
Población mayor de 15 años (en miles)	1.856	1.920	1.945	1.979	2.006	1.962,5	5,7
Fuerza de trabajo (en miles)	707	745	792	817	815	792,25	12,1
Empleo (en miles)	486	518	600	624	617	589,75	21,3
en Israel y los asentamientos (en miles)	50	49	54	67	58	57	14,0
Desempleo (en miles)	221	227	192	193	198	202,5	-8,4
Tasa de participación en la fuerza de trabajo (%)	38,1	38,8	40,7	41,3	40,6	40,4	6,0
Tasa de empleo (%)	26,2	27,0	30,8	31,5	30,8	30,1	14,7
Tasa de desempleo (%)	31,3	30,5	24,2	23,6	24,3	25,6	-18,3
Ribera Occidental							
Población mayor de 15 años (en miles)	1.220	1.260	1.275	1.296	1.313	1.286	5,4
Fuerza de trabajo (en miles)	488	500	542	556	555	538,25	10,3
Empleo (en miles)	350	343	421	436	440	410	17,1
en Israel y los asentamientos (en miles)	47	43	50	59	54	51,5	9,6
Desempleo (en miles)	138	157	121	120	115	128,25	-7,1
Tasa de participación en la fuerza de trabajo (%)	40,0	39,7	42,5	42,9	42,3	41,9	4,6
Tasa de empleo (%)	28,7	27,2	33,0	33,6	33,5	31,9	11,1
Tasa de desempleo (%)	28,3	31,4	22,3	21,6	20,7	23,8	-15,8
Faja de Gaza							
Población mayor de 15 años (en miles)	636	660	670	683	693	676,5	6,4
Fuerza de trabajo (en miles)	219	245	250	261	260	254	16,0
Empleo (en miles)	136	175	179	188	177	179,75	32,2
en Israel y los asentamientos (en miles)	3	6	4	8	4	5,5	83,3
Desempleo (en miles)	83	70	71	73	83	74,25	-10,5
Tasa de participación en la fuerza de trabajo (%)	34,4	37,1	37,3	38,2	37,5	37,5	9,0
Tasa de empleo (%)	21,4	26,6	26,7	27,5	25,5	26,6	24,2
Tasa de desempleo (%)	38,0	28,6	28,4	28,0	31,9	29,2	-23,1

Fuente: Encuestas trimestrales de la PCBS sobre la fuerza de trabajo (los datos no incluyen Jerusalén Este).

74. Los datos relativos al último trimestre de 2003, últimos datos disponibles en el momento de redactarse este informe, indican una tasa de desempleo de 20,7 por ciento en la Ribera Occidental y de 31,9 por ciento en Gaza. Esto representa una mejora con respecto a 2002. Un indicador más importante aun que la tasa de desempleo es el gran número tanto de personas desempleadas como de trabajadores desalentados que no tienen empleo, que están disponibles para trabajar pero que no buscan activamente trabajo. El gráfico 8 muestra las tendencias recientes a este respecto.

Gráfico 8. Trabajadores desempleados y desalentados



Fuente: Estadísticas trimestrales de la PCBS sobre la fuerza de trabajo (los datos no incluyen Jerusalén Este).

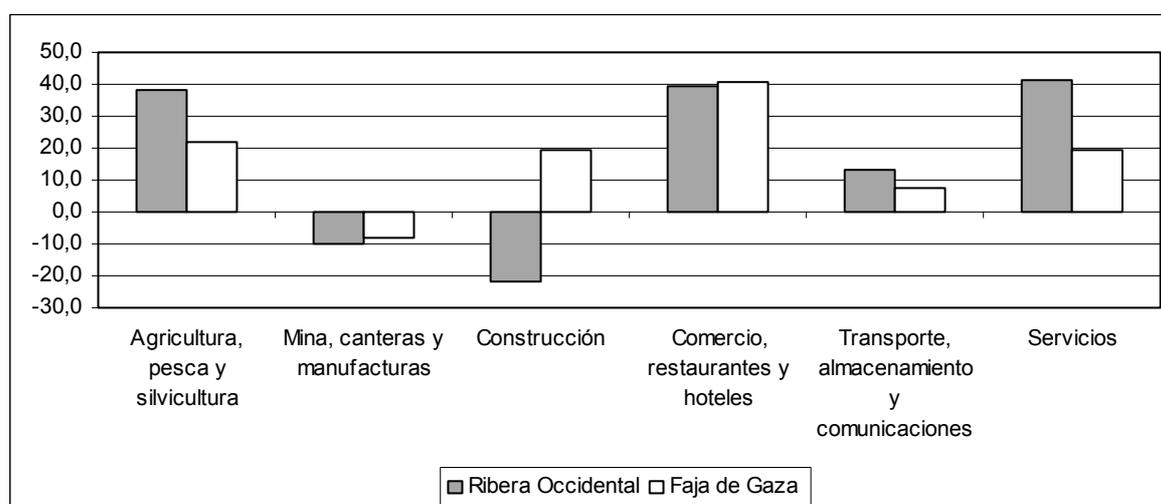
75. La tendencia general sigue unas pautas que ya son habituales y que son consecuencia de la evolución política del conflicto, con un pico en el segundo trimestre de 2002, seguido por un descenso en el número de personas desempleadas en 2003. No obstante, cerca de 290.000 personas (89 por ciento de ellas de sexo masculino) estaban desempleadas, ya sea de acuerdo con la definición de la OIT o desempleadas y desalentadas con respecto a buscar trabajo. Esto indica una tasa ampliada de desempleo del 35,3 por ciento. Esta cifra sería aún mayor si se incluyeran las mujeres que tienen que quedarse en su casa por necesidad y no como opción. Hay pocos ejemplos históricos de sociedades capaces de soportar un nivel tan alto de desempleo de su fuerza de trabajo productiva durante largo tiempo.

76. Las consecuencias sociales y económicas de tan alto desempleo no pueden subestimarse. Se trata de una desinversión en términos económicos. Desde el punto de vista social, esto es una fuente de estrés individual y familiar que fomenta el comportamiento antisocial. La violencia contra las mujeres y los niños está vinculada con frecuencia a períodos prolongados de desempleo de los hombres. El apoyo a la violencia política también prospera con niveles tan altos de desempleo. Esto agudiza la situación de por sí muy tensa que prevalece en los territorios ocupados.

Declive de la calidad del empleo

77. La calidad del empleo ha estado en declive. Dos indicadores muestran este hecho. Si se examina la creación neta de empleo por actividad económica entre 2000 y 2003, se observa que se han perdido puestos de trabajo en los sectores productivos de la economía y se han creado otros en sectores de baja productividad (gráfico 9). El grueso de la creación neta de empleo durante estos tres años se ha registrado en los servicios, el comercio y la agricultura. La pérdida neta de empleos se ha registrado, en cambio, en la manufactura y la construcción (esto último sólo en la Ribera Occidental). Esto indica que la economía en los territorios ocupados se ha estado orientando hacia actividades de baja productividad que generan menos valor añadido y, por lo tanto, menos ingresos.

Gráfico 9. Distribución porcentual de las variaciones netas en el empleo, 2003-2000



Fuente: Encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de la PCBS (los datos no incluyen Jerusalén Este).

78. A pesar de la escasa participación de las mujeres en la fuerza de trabajo en los territorios ocupados, cabe señalar las diferencias importantes en la composición sectorial del empleo femenino y masculino. En el cuadro 10 se indican los ratios de distribución porcentual del empleo de mujeres y hombres por actividad económica.

Cuadro 10. Ratio de la distribución del empleo femenino en relación con el masculino por actividad económica, 2002

Agricultura, pesca y silvicultura	2,5
Minas, canteras y manufactura	0,6
Construcción	0,02
Comercio, restaurantes y hoteles	0,31
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0,06
Servicios	1,7

Fuente: PCBS, 2003a, cuadro 3.10.7 (los datos no incluyen Jerusalén Este).

79. En la agricultura y los servicios, la proporción de mujeres en relación con el empleo total femenino es más alta que la proporción de hombres en la agricultura y los servicios. Por el contrario, la proporción más baja se registra en la construcción y el transporte. Esto indica que las mujeres están concentradas en las ocupaciones de baja productividad, en particular en la agricultura de subsistencia. Por lo tanto, las múltiples restricciones que las FDI imponen a la producción agrícola (limitación del acceso al agua, y destrucción de tierras, huertos y olivares) tanto en la Ribera Occidental como en Gaza afectan de manera particularmente aguda a las mujeres.

80. El segundo indicador que muestra el declive de la calidad del empleo es la variación observada en la situación en el empleo. En el cuadro 11 se indica la distribución porcentual en 2000 y en 2003 de acuerdo con la situación en el empleo, así como la variación neta.

81. Se observa una disminución masiva en el empleo asalariado, en su mayor parte, aunque no exclusivamente, en el empleo asalariado en Israel, compensada por un aumento masivo del empleo independiente y en menor medida del trabajo familiar no remunerado en el que se concentran las mujeres. Se observa una sustitución del empleo asalariado relativamente bien remunerado por el empleo independiente que genera bajos ingresos. Se perdieron unos 56.000 puestos de trabajo asalariado que fueron sustituidos por más de 47.500 puestos de trabajo independiente. Cabe deducir sin riesgo de error que el empleo independiente se concentra principalmente en la agricultura de subsistencia, el comercio ambulante y los servicios personales. La variación global neta es una disminución de 6.000 puestos de trabajo durante ese período de tres años.

Cuadro 11. Situación en el empleo, distribución porcentual y variación neta, 2003-2000 (porcentajes)

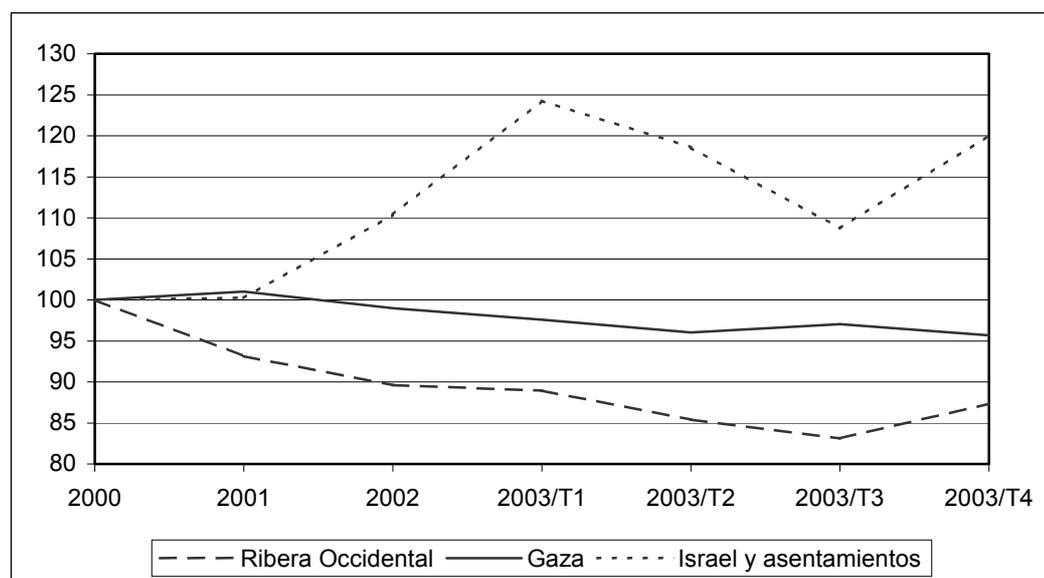
	Distribución porcentual		2003-2000 (en miles)
	2000	2003	
Empleador	4,6	3,5	-6,6
Trabajador independiente	19,6	27,9	47,5
Asalariado	66,1	57,3	-55,9
Trabajo familiar no remunerado	9,7	11,3	9,0
Total (%)	100	100	
Total (en miles)	595,8	589,8	-6,0

Fuente: Encuestas trimestrales sobre la fuerza de trabajo de la PCBS (los datos no incluyen Jerusalén Este).

82. Estos dos indicadores señalan sin lugar a dudas un declive en la calidad del empleo: ingresos más bajos y más inciertos, menor protección y menos derechos en el trabajo. Estos cambios masivos en la composición del empleo, por actividad económica y situación en el empleo, sólo pueden explicarse por las limitaciones impuestas a las actividades económicas en los territorios ocupados, en particular las restricciones en cuanto a la circulación. Dos indicadores adicionales completan este análisis: las tendencias de los salarios, que se analizan en primer lugar, y, seguidamente, las tendencias de la productividad.

83. Los salarios reales de los palestinos siguieron pautas diferentes en la Ribera Occidental, en Gaza y en Israel (gráfico 10). Los salarios de los trabajadores palestinos que trabajan en Israel se incrementaron en un 20 por ciento en términos reales entre 2001 y finales de 2003. Se observa una tendencia opuesta en los salarios en la Ribera Occidental con una disminución de más del 15 por ciento en el tercer trimestre de 2003, seguida por una leve recuperación. Se observa asimismo una disminución del 6,3 por ciento en los salarios reales en Gaza. La disminución de los salarios reales está en consonancia con la disminución general del empleo asalariado y el alto nivel de desempleo a que se ha hecho referencia precedentemente. No obstante, el grado de disminución de la mediana salarial es inferior a lo que cabría esperar en vista de los indicadores del mercado de trabajo a que se ha hecho referencia antes. Esto puede explicarse en parte con los datos que figuran en el cuadro 12 que indican que los empleadores y las empresas han privilegiado de manera deliberada el empleo en relación con la productividad. Este es un fenómeno poco frecuente originado por la realidad social y económica de los territorios ocupados.

Gráfico 10. Tendencias de los salarios reales, 2000-2003



Nota: La mediana de los salarios diarios deflactada por el índice de precios al consumidor respectivamente para la Ribera Occidental, Gaza y Jerusalén Este e indexada con arreglo a 2000 = 100.

Fuente: PCBS: Encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo e índice de precios al consumidor (los datos no incluyen Jerusalén Este).

Cuadro 12. Indicadores de la actividad industrial, 2002
(números índice basados en 2000 = 100)

Número de empresas	95,5
Número de personas contratadas	90,2
Remuneración de los empleados	60,5
Producción	60,5
Valor añadido	46,6
Formación bruta de capital fijo	29,3
Valor añadido por empleado asalariado	52,8

Fuente: PCBS, 2003a, cuadros 3.15.1 y 3.15.2.

84. No se dispone de datos más recientes, pero es poco probable que la tendencia indicada haya cambiado en el último período. La remuneración de los empleados ha bajado más que el número de personas contratadas. Esto sólo puede reflejar una estrategia deliberada de mantener a los empleados vinculados a la empresa, posiblemente trabajando menos días con el mismo nivel salarial. Esto es una actitud socialmente muy responsable que ha ayudado a amortiguar los efectos de la crisis económica. En segundo lugar, el valor añadido ha disminuido más que la producción total, lo cual sugiere un más bajo nivel de consumo intermedio y, por lo tanto, una menor calidad de la producción. Una vez más, teniendo en cuenta el contexto de los territorios ocupados, esto parece ser una estrategia racional de adaptación a circunstancias en que el transporte se ve limitado. En tercer lugar, la inversión se ha colapsado casi, con una disminución de más del 70 por ciento. Esto es indicativo de las limitaciones con que se enfrentan las empresas, pero también del nivel de confianza en el futuro. Un bajo nivel de inversión refleja de hecho un bajo nivel de confianza de los inversores en el futuro. Por último, y quizás lo más

importante, la productividad o valor añadido por empleado ha bajado en aproximadamente el 50 por ciento. Aunque a corto plazo esto ha ayudado a mantener los puestos de trabajo, aunque con niveles más bajos de productividad, esta situación no es sostenible a largo plazo. En efecto, la disminución de la productividad y el nivel más bajo de inversión constituyen una fórmula para el estancamiento, que es precisamente la situación en la que se encuentran actualmente las empresas en los territorios ocupados.

Localización y globalización

85. «Nuestra producción ha sido localizada», señaló un representante de la Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas a la misión de la OIT. En otras palabras, las empresas se han volcado al mercado y los consumidores locales, dependiendo principalmente de insumos locales. Esta estrategia de adaptación es una respuesta a las restricciones impuestas a la actividad empresarial, ya sea que se trate de la circulación de personas, del transporte de mercaderías o de la inversión. Es una estrategia de contracción económica y sobrevivencia en circunstancias particularmente adversas. Los indicadores antes mencionados ponen plenamente de manifiesto esta realidad.

86. Es sorprendente oír esta declaración en una época en que todo el mundo está preocupado acerca de la globalización y la apertura del comercio y las economías como medio para acelerar el crecimiento económico. Los territorios ocupados se encuentran en un contexto particular en el cual la localización y no la globalización parece ser la opción racional por el momento.

87. No obstante, al mismo tiempo, representantes de la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) informaron a la misión de la OIT que su principal preocupación era el desempleo (PGFTU, 2004a). En Naplusa, por ejemplo, cierto número de empresas del sector textil y del vestido cerraron recientemente, con la consiguiente pérdida de empleos, debido a que los contratistas principalmente israelíes habían trasladado sus operaciones a Jordania, donde los salarios son más bajos que en los territorios ocupados. Este es un fenómeno conocido ya que la externalización es cada vez más corriente en la economía global. Los salarios relativos, pero también los costos salariales unitarios relativos, son uno de los principales factores que impulsan la reubicación geográfica de las actividades de producción. No obstante, se imponen dos observaciones que indican que esta situación es un tanto diferente de la que se encuentra en otros países. En primer lugar, no está claro si los costos salariales fueron el único motivo para la reubicación de esas empresas en Jordania, o si la motivación real fueron los costos totales de transacción, incluidos los costos adicionales en que han incurrido directa e indirectamente las empresas como resultado de la ocupación militar. Este sería particularmente el caso en la ciudad de Naplusa, que ha estado sometida a rigurosos toques de queda e incursiones militares durante un largo período. En segundo lugar, aun cuando los costos salariales sean la verdadera causa, habida cuenta de otras observaciones sobre los salarios relativos en los territorios ocupados, es evidente que en el contexto de la ocupación militar y las severas restricciones a la circulación es muy difícil, si no imposible, aplicar las políticas utilizadas en otros países para contrarrestar la externalización o amortiguar sus efectos y alentar el desarrollo de nuevas actividades.

88. Funcionarios de la Autoridad Palestina con quienes se entrevistó la misión de la OIT son plenamente conscientes de esta evolución, y están examinando opciones para desalentar esa tendencia y/o compensarla.

Incidencia creciente de la pobreza

89. La contracción económica que ha dado lugar a niveles más bajos de empleo, deterioro de la calidad del empleo y salarios e ingresos irregulares explica el aumento de la proporción y el número de palestinos que viven en situación de pobreza (cuadro 13). A mediados de 2003, se estimaba que el 62 por ciento de la población de los territorios ocupados (excluido Jerusalén Este) vivía por debajo de la línea de pobreza equivalente a 3,6 dólares por día por persona. Esto equivalía a 2,4 millones de personas a mediados de 2003. En la Ribera Occidental la incidencia de la pobreza se estimaba en el 52 por ciento y en Gaza en el 83 por ciento.

Cuadro 13. Pobreza en los territorios ocupados

	1998			2003		
	Territorios ocupados	Ribera Occidental	Gaza	Territorios ocupados	Ribera Occidental	Gaza
Incidencia de la pobreza (porcentaje de la población)	20,3	14,5	33,0	62,3	51,8	83,4
Población que vive en situación de pobreza	625.709	274.812	350.897	2.369.259	1.226.391	1.142.868

Nota: Basado en una línea de pobreza situada en 3,6 dólares de gastos por día para un hogar de dos adultos y dos niños.
Fuentes: PCBS, 2003a (cuadro 3.8.8); PCBS, 2003b.

90. Para los hogares al frente de los cuales hay una mujer la incidencia de la pobreza es 1,3 veces mayor que para los hogares en los que el cabeza de familia es un hombre (PCBS, 2003a (datos de 1998)). La desaprobación de la comunidad y la familia respecto de que las mujeres trabajen cuando no hay un hombre que asegure el sustento para la familia plantea un gran obstáculo para las mujeres que buscan un empleo asalariado.

91. Los hogares recurren a una variedad de estrategias para hacer frente a la drástica caída de los ingresos, con inclusión de la reducción de los gastos y el consumo, el aplazamiento del pago de facturas, créditos, apoyo familiar, actividades de subsistencia y otras medidas (PCBS, 2003b). Las estrategias de los hogares para hacer frente a las situaciones de pobreza tienden a recaer de manera desproporcionada en las mujeres y a restringir las opciones que éstas tienen.

92. En una época en que la comunidad internacional está tratando de reducir a la mitad la incidencia de la pobreza para 2015, en los territorios ocupados la pobreza se ha triplicado en puntos porcentuales en un período de cinco años. En 1999 la población palestina tenía una RNB promedio por habitante equivalente a la de un país de ingresos medianos. Actualmente esta cifra corresponde a la de un país de ingresos medianos bajos con un problema de pobreza masiva.

93. Los datos e indicadores antes señalados muestran claramente que la crisis del empleo es la causa de la crisis de pobreza y que la crisis del empleo es el resultado de la ocupación y de las múltiples restricciones impuestas a la actividad económica y la circulación.

Empleo y creación urgente de puestos de trabajo

94. La ayuda de los donantes para los territorios ocupados ha aumentado de manera muy considerable desde 2000, y gran parte de ella se ha destinado a una ayuda de

emergencia. Parte de esta ayuda de emergencia se ha canalizado hacia proyectos de empleo, a menudo en forma de inversiones en infraestructura para reparar carreteras y otros bienes destruidos por las FDI en sus reiteradas incursiones en los territorios ocupados. Algunas rutas se han reparado en efecto reiteradamente y reconstruido varias veces durante los últimos dos años. Junto con la OIT, el Banco Mundial ha evaluado los costos y beneficios del programa de creación de empleo. El Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional ha elaborado una estrategia nacional para la creación de empleo sobre la base de un estudio efectuado por el Banco Mundial y la OIT (Banco Mundial/OIT, 2003). Entre septiembre de 2000 y enero de 2002, los donantes desembolsaron 105 millones de dólares de los Estados Unidos, gracias a los cuales se crearon puestos de trabajo equivalentes a unos 8.000 años a tiempo completo a un costo de aproximadamente 13.000 dólares por puesto de trabajo (Banco Mundial, 2003b). El total del empleo generado es sólo una pequeña fracción (5,6 por ciento) de los puestos de trabajo perdidos debido a la crisis durante ese mismo período (tercer trimestre de 2000 a último trimestre de 2001). Los programas de ayuda alimentaria han resultado mucho más eficaces en cuanto a beneficiar a los destinatarios que los programas de creación de empleo, debido al alto costo de los insumos intermedios en el caso de estos últimos. No obstante, la creación de empleo responde a una importante necesidad identificada por los palestinos. Asimismo, a menudo se prefiere el empleo como método de asistencia en lugar de la ayuda alimentaria. Es evidente que es necesario proseguir con los programas de empleo en la medida de lo posible. El contenido de esos programas tiene que mejorarse y hay que examinar también diversas estrategias alternativas para la creación de empleo, además de la inversión en infraestructura. Al mismo tiempo, es evidente que la asistencia de los donantes y los programas de empleo en particular sólo pueden aliviar de manera parcial la crisis provocada por la ocupación militar.

IV. Gobernanza social para un Estado en gestación

95. Uno de los principales instrumentos a la disposición de cualquier gobierno que funcione en el marco del Estado de Derecho es un sistema jurídico legítimo y funcional. No obstante, la misión se ha enterado de muchas cosas en este año que la han hecho dudar del alcance del Estado de Derecho en el contexto actual. Y, no cabe duda alguna, el Estado de Derecho es un requisito previo para cualquier progreso de la justicia social, que a su vez sienta las bases para que haya paz duradera y más trabajo decente. Las carencias son evidentes en numerosos aspectos, en particular en las dificultades prácticas, con las que se tropezó, según el Ministro de Trabajo palestino, al aplicar las leyes laborales y mantener los derechos de los trabajadores. Ahora bien, esas observaciones permiten por lo menos identificar ciertos problemas que requieren mayor atención lo que puede tener un efecto positivo considerable.

96. A nivel internacional, en los informes o las memorias anteriores del Director General se hace referencia al contexto jurídico establecido, en particular, por la Convención de La Haya de 1907 (relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre) y el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 (relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra), de los cuales Israel es consignatario. En la medida en que se trate de cuestiones sociales y laborales, las obligaciones de todos los Estados Miembros en el marco de la Constitución de la OIT, incluida la Declaración de Filadelfia, se completan con la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 que, del mismo modo, formula las obligaciones de todos los Estados Miembros en relación con: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el

reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, *b)* la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, *c)* la abolición efectiva del trabajo infantil y *d)* la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Derechos en el trabajo

97. La Declaración de 1998 es particularmente pertinente en la situación actual, ya que sus disposiciones no están supeditadas a la ratificación de ningún convenio. En otros términos, la Declaración ha puesto de relieve la importancia que tienen los principios y derechos fundamentales en el trabajo para todos los trabajadores y trabajadoras en las leyes internacionales y nacionales, así como la obligación de todos los Estados Miembros de la OIT de promover y hacer realidad de buena fe esos principios y derechos. Si bien las estrategias y las circunstancias en que cada Estado Miembro debe cumplir esta obligación pueden variar, por lo menos se deben realizar esfuerzos de buena fe para no tomar medidas ni aplicar políticas opuestas a esos principios y derechos. A ese respecto, la misión llegó a ciertas conclusiones destinadas a ampliar y reforzar el diálogo y la cooperación palestinas, tanto nacional como internacional, con miras a promover un programa realista en que se abordase una protección social sólida, así como cuestiones relativas al empleo. La misión consideró que medidas de ese tipo podían repercutir positivamente en la calidad de la gobernanza y la democratización nacional, y a la vez demostrar la adhesión de la Autoridad Palestina a los principios, derechos y normas internacionalmente reconocidos en las esferas económica y social.

98. Las incertidumbres jurídicas dentro de los territorios ocupados reflejan la naturaleza precaria del entorno geográfico y político, incluidos — como se indicó repetidamente a la misión — las incursiones cotidianas de las fuerzas israelíes, las ejecuciones selectivas y las medidas de desestabilización. Se informó a la misión de numerosos casos de destrucción en gran escala de fábricas y talleres, del paso con bulldozeros sobre tierras agrícolas y las restricciones de los derechos de pesca en los territorios. En consecuencia, hombres y mujeres han perdido su sustento en sectores de la economía relativamente formales, el desempleo es sumamente alto y se produce una dependencia obligada de las actividades y estrategias informales para la mera supervivencia (las mujeres están desproporcionadamente representadas en este extremo informal de la economía). En esas circunstancias, no existe ninguna garantía ni siquiera de condiciones mínimas de trabajo decente ni de la aplicación de ninguna legislación laboral.

99. Por consiguiente, aunque, el Presidente Arafat promulgó en mayo de 2001 un Código de Trabajo único para reemplazar las disposiciones derivadas de diversas fuentes históricas y contemporáneas, el proyecto de ley sobre organizaciones sindicales y gran parte de la legislación subordinada a la aplicación del Código, aún no han sido adoptados. La misión también recibió testimonios de que las decisiones de los tribunales laborales (relativas, por ejemplo, a despidos o salarios) eran lentas y no se respetaban. En momentos en que la Autoridad Palestina debe enfrentar obstáculos insuperables para ejercer su soberanía en los territorios ocupados, las autoridades judiciales aparentemente no están adecuadamente equipadas para ejercer sus competencias a fin de resolver las controversias relativas al trabajo.

100. Llamó a menudo la atención de la misión el entusiasmo y la competencia con que los funcionarios de la Autoridad Palestina y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como los representantes de las organizaciones no gubernamentales (ONG), abordaban los problemas aparentemente insolubles que se les planteaban. Se

citan por lo menos dos ejemplos importantes. El Ministerio de la Mujer existió sólo unos pocos meses, y con recursos mínimos, tras haber sucedido a una subdependencia del Ministerio de Planificación y haber sido creado para reforzar una estrategia relativamente débil de incorporación de las cuestiones de género, que hasta el momento había funcionado de manera descentralizada en servicios específicos de diferentes ministerios. Es claro que existe una discriminación abierta contra las mujeres respecto a, por ejemplo, salarios (en promedio, son sólo los dos tercios de los salarios de los hombres) y beneficios de la seguridad social (incluida la protección de la maternidad), así como una desigualdad de obstáculos para las mujeres empresarias desde el punto de vista de la propiedad y los derechos de herencia, el acceso al crédito, la responsabilidad penal y la disponibilidad de facilidades para el cuidado de los niños. Por otra parte, los funcionarios ministeriales y representantes de ONG que conoció la misión, son sumamente conscientes de esas cuestiones y de la necesidad de aumentar la participación de los hombres en la promoción de la igualdad de género. La misión observó que las normas de la OIT relativas a la igualdad de remuneración, la no discriminación en el empleo y la ocupación, la protección de la maternidad y los trabajadores con responsabilidades familiares⁶ constituían puntos de referencia fundamentales para una futura estrategia. Es importante asegurarse de que en el futuro el Ministerio de la Mujer no dependerá sólo de recursos financiados por donantes.

101. Otro ejemplo es el del Ministerio de Administración Local. Diversos funcionarios indicaron a la misión la importancia de las unidades de administración local, en momentos en que la capacidad de gobernar de la Autoridad Palestina central se encontraba sumamente debilitada bajo una ocupación que no respetaba el derecho internacional (por ejemplo, como se mencionó *supra*, en relación con la Convención de La Haya de 1907 y el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949). Los ingresos ya exigüos de las unidades de administración local se redujeron aún más con la destrucción de la actividad comercial y la construcción del muro de separación; sin embargo, en diversos grados las unidades de gobierno local han continuado el suministro de ciertos servicios públicos (como, el suministro de agua y el saneamiento), en cierta medida con la asistencia de donantes, además de algunos servicios educativos y médicos. El Ministerio sigue asumiendo su función de supervisión y asistencia a las unidades de gobierno locales, mientras continúan los preparativos para las elecciones locales de finales de año. La misión encontró alentadora la manera como los diferentes funcionarios, tanto centrales como locales, continuaban, en condiciones terriblemente difíciles, trabajando y brindando un mínimo de gobernanza en los territorios ocupados. Con respecto, en particular, a las oportunidades de trabajo de hombres y mujeres que sufren cada vez más a raíz de las restricciones de desplazamiento y las medidas de seguridad, el Ministerio y las unidades de gobierno local proporcionan un vínculo vital entre el Gobierno y la política central de Ramallah, y la lucha por obtener condiciones decentes de vida y de trabajo en el terreno.

102. La misión se enteró con interés de las medidas adoptadas por el Ministerio de Trabajo palestino para abordar las cuestiones de gobernanza y de leyes del trabajo, especialmente en un contexto de cooperación con los interlocutores sociales. Esas medidas son, por ejemplo, la preparación de una legislación complementaria para aplicar

⁶ Véanse, además de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Asimismo, otras normas relativas a la seguridad social, la protección de la maternidad y las responsabilidades familiares son sumamente pertinentes.

el Código de Trabajo de 2001 y finalizar el texto de una ley sobre la seguridad social, a la vez que se imparte formación a abogados y jueces en cooperación con los Estados árabes vecinos. En particular, dos semanas antes de la misión, las consultas tripartitas desembocaron en una recomendación al Gabinete ministerial favorable a la aprobación, en el marco de la Organización Árabe del Trabajo, de normas laborales relativas a la negociación colectiva, al trabajo infantil y a la inspección del trabajo. Se ha previsto continuar la cooperación tripartita en relación con disposiciones sobre la seguridad social y el fondo de cooperación técnica. Esas medidas se ajustan a las reformas previstas en la Fase I de la Hoja de ruta.

103. Con respecto a las repercusiones de las medidas de cierre y de la construcción del muro en la movilidad de los trabajadores, y de manera más general las diferentes repercusiones de la evolución de la ocupación durante los últimos 12 meses en los derechos al trabajo y al empleo, la misión tuvo conocimiento de numerosas situaciones — que pudo observar — en las que se impedía a mujeres y hombres palestinos ganar el sustento y tener condiciones decentes en el hogar y en el trabajo, por haber perdido su derecho de trabajar. Para muchos hombres y mujeres que van y vienen del hogar al trabajo y del trabajo al hogar — ya sea que trabajen en Israel o simplemente pasen de un distrito de los territorios a otro — significa someterse a una humillación cotidiana y correr riesgos personales en los puestos de control. Los palestinos comparan su situación con el apartheid. Tampoco se deben subestimar los perjuicios particulares a que están expuestas las mujeres, tanto por las dificultades y humillaciones a las que están sometidas en los puestos de control, como por su papel de sostén de familia y al mismo tiempo de amas de casa, cada vez más difícil de asumir debido a la ausencia forzada de hombres en el hogar. Incluso las actividades agrícolas de pequeña escala o de subsistencia se han vuelto prácticamente impracticables debido a la construcción del muro, cuyo resultado es la privación de tierras, de electricidad y de agua. También se informó a la misión acerca de la contaminación generalizada del suelo en tierras antiguamente agrícolas que se han vuelto estériles.

104. En esas circunstancias, no existe la libre elección del empleo, en tal medida que no se puede ignorar la cuestión de los derechos fundamentales en esta zona. Según descripciones, ciudades enteras como Naplusa y Qualquiliya, se encuentran en estado de sitio, cerradas como si fuesen «enormes cárceles» impuestas como un castigo colectivo. Además, como a menudo se comunicó a la misión, para las actividades restantes en las zonas industriales, las condiciones de trabajo se fijan unilateralmente, sin tener en cuenta en absoluto las normas del trabajo, tanto nacionales como internacionales, y el trabajo se efectúa bajo vigilancia armada. Tampoco ningún niño, sea cual fuere su edad, puede sustraerse a las consecuencias negativas de la construcción del muro; la misión recogió abundantes pruebas de que se les impedía asistir normalmente a la escuela. Es evidente que todo esto tiene serias repercusiones en el futuro desarrollo, tanto económico como humano. Al mismo tiempo, cabe esperar que esos fenómenos susciten la posibilidad de establecer estrategias de respuesta con miras a lograr un trabajo decente, siguiendo el ejemplo de las normas internacionales del trabajo, especialmente las relativas a las políticas de empleo, el desarrollo de recursos humanos, la no discriminación y el trabajo infantil. Son temas que normalmente deberían ser objeto de diálogo entre los Ministros de Trabajo de Palestina e Israel, respectivamente. El Ministro palestino puntualizó a la misión que su administración no podía ni siquiera controlar las condiciones y derechos de los trabajadores en la medida en que las autoridades israelíes otorgaban en Israel permisos de trabajo directamente a los trabajadores, sin hacer intervenir a su Ministerio.

Los interlocutores sociales palestinos

105. La OIT dispone de ciertas ventajas comparativas que pueden contribuir a la elaboración de políticas nacionales y al mejoramiento de la gobernanza en las esferas laboral y social así como también en otras. Habida cuenta de la experiencia de la Organización en el establecimiento y la supervisión de normas internacionales del trabajo y en la promoción del diálogo social, la misión consideró detenidamente la situación de los interlocutores sociales, así como la de las instituciones gubernamentales en los territorios ocupados.

106. Por lo que respecta a los empleadores, según la FPCCIA la clausura en 2001 de las oficinas de las Cámaras de Jerusalén Este por las autoridades israelíes y su obligación actual de ocupar locales mucho más pequeños, eran una violación del Cuarto Convenio de Ginebra. Al igual que sus homólogos de Gaza (con los que no han podido reunirse desde 1999), han experimentado lo que califican de acoso en forma de retrasos y retención de la concesión de permisos de trabajo y de licencias de importación y exportación, además de las frecuentes inspecciones minuciosas de bienes, incluidos bienes perecederos, que a menudo ocasionan daños y pérdidas. En relación con la Faja de Gaza, en particular, se informó a la misión acerca del comportamiento discriminatorio y racista de las autoridades israelíes en el puerto de Ashdod, donde las empresas israelíes eran objeto de un trato mucho más favorable que las palestinas.

107. Los representantes de la PGFTU, tanto en la ciudad de Gaza como de Naplusa, también dieron cuenta de la injerencia de las autoridades israelíes que les había impedido celebrar su congreso previsto para octubre de 2003. A pesar de que todos los preparativos habían finalizado, se prohibió el viaje de los delegados sindicales palestinos y de los observadores de organizaciones internacionales, incluida la OIT. Este, junto con otros obstáculos a la comunicación y al desplazamiento (incluso dentro de la Ribera Occidental y la Faja de Gaza), ha impedido las comunicaciones internas normales y el debate dentro de la PGFTU, y de manera más general, el ejercicio de la libertad de asociación y la libertad sindical, y el derecho de organizarse, lo que ha significado la postergación de la democratización interna de la PGFTU mediante la celebración de elecciones. En Naplusa, se informó a la misión de que las autoridades israelíes habían procedido a nuevos acosos e intimidaciones, mediante una incursión en la vivienda del Secretario General en las primeras horas del 25 de marzo y su detención bajo la amenaza de las armas durante varias horas. Además, era evidente que los locales de la PGFTU eran también blanco de disparos ocasionales⁷.

108. Dadas esas condiciones de clara opresión, en las que no se ha respetado la integridad de las organizaciones de los interlocutores sociales en Palestina, es importante observar que, a pesar de todo, ni los sindicatos ni las cámaras de comercio palestinas han dejado de funcionar. En ambos casos, se informó a la misión acerca de la situación de las mujeres afiliadas: su tasa de afiliación parece ser incluso inferior a su participación en la fuerza de trabajo, que es del 11 por ciento. A ese respecto, hay ciertos indicios de acciones espontáneas para corregir esta carencia, como la creación de departamentos para la promoción de la mujer en la PGFTU, y la aparición de asociaciones de apoyo a las mujeres empresarias. La misión tomó nota especialmente de la información

⁷ La misión quedó especialmente impresionada por el clima de tensión e inseguridad que reinaba en Naplusa, tras la muerte por disparos de un niño de seis años de edad en su propio domicilio, algunos días antes. La situación era igualmente tensa en Gaza, debido a la «ejecución selectiva» de Sheikh Yassin, el 22 de marzo, que precedió a la de Abdel-Aziz al-Rantisi, el 17 de abril de 2004.

suministrada acerca del nuevo proyecto de legislación sobre la estructuración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Aunque ni el proceso de redacción del texto, ni la manera según la cual se pueden haber recabado y tenido en cuenta las opiniones de las cámaras de comercio y de la PGFTU eran totalmente claros, aparentemente la cuestión se encontraba ante el Consejo Legislativo palestino. Del examen del texto, que habrá de aplicarse tanto a las organizaciones de empleadores como de trabajadores, se desprende claramente que una serie de disposiciones requieren más estudio y esclarecimiento a la luz de los principios de la OIT relativos a la libertad de asociación y a la libertad sindical. La misión llegó a una conclusión sobre las posibles medidas que, por ende, podrían tomarse para abordar esas cuestiones.

Los interlocutores sociales israelíes

109. En los encuentros de la misión con las organizaciones de empleadores y de trabajadores israelíes se confirmó que había una cierta convergencia de intereses con los homólogos palestinos. Para los empleadores israelíes, las ventajas de la negociación colectiva, en particular en las fábricas, son evidentes, e indican que no hay discriminación de los trabajadores por motivos de religión, raza u origen. Las cifras del crecimiento económico y el empleo, correspondientes al período post-Oslo, hasta el año 2000, contrastan con las más recientes que corresponden al estancamiento de, por ejemplo, el sector de la construcción, donde la demanda de mano de obra no se puede satisfacer sin los trabajadores palestinos. En otros sectores, incluidas las zonas industriales, la actividad comercial se ve afectada por la inestabilidad de la situación, que se añade a la disminución de productividad y fiabilidad de una mano de obra que, independientemente de su voluntad, llega tarde y exhausta al trabajo debido a las enormes dificultades que implica el paso por los puestos de control. Los empleadores israelíes consideran que el muro permite salvar vidas y promover la seguridad y, por ende, la recuperación local. Pero, hace mucho más difícil la creación de las empresas conjuntas que se deseaba establecer con los palestinos. A la misión le pareció claro que todos los tipos de obstáculos al libre movimiento de personas, bienes, servicios y capitales, y todas las formas de discriminación que afectan al empleo y la ocupación, impiden el desarrollo económico óptimo tanto para israelíes como para palestinos. La misión expresó el deseo de señalar esto a la atención nuevamente en sus conclusiones.

110. La Federación de Sindicatos Israelíes, Histadrut, también hizo hincapié en el costo económico de la Intifada y del acoso cotidiano de que eran objeto los trabajadores palestinos en los puestos de control. Un acuerdo de cooperación concluido en 1997 entre la Histadrut y la PGFTU, precedido de un Acuerdo marco firmado en 1995, resultaron de la convicción de que la Histadrut debía prestar asistencia a los trabajadores palestinos que viven en un «Estado en gestación», como una manifestación de solidaridad y apoyo. Actualmente, es muy difícil aplicar el Acuerdo de 1997, donde se prevé asistencia jurídica en los procedimientos para proteger a los trabajadores de las zonas que están bajo la Autoridad Palestina que trabajan en Israel a fin de defender sus derechos en el lugar de trabajo, debido a la imposibilidad práctica que tienen los palestinos de desplazarse a Israel para hacer valer sus derechos. Hoy día, el programa se encuentra muy reducido y funciona en gran parte únicamente con contactos telefónicos. Hasta la Intifada, se celebraron seminarios y talleres conjuntos cuyos temas principales fueron los derechos, la salud y la seguridad de los trabajadores, la situación de las mujeres y las leyes laborales. Algunos de ellos se organizaron con la cooperación de la OIT y de ciertos sindicatos extranjeros. Para la OIT, que asiste a los interlocutores sociales del

Estado palestino en gestación en la creación de instituciones, este tipo de cooperación es sumamente importante.

Derechos en el marco de una política de empleo

111. Mientras el desempleo se disparaba y la productividad se desplomaba debido a las situaciones de cierre, es prácticamente imposible que la Autoridad Palestina pueda elaborar o proseguir ninguna política coherente de empleo pleno, productivo y libremente escogido con arreglo al Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), al que se refería el informe del Director General de 2001. No se deben subestimar los efectos devastadores de los cierres en el desarrollo a mediano y a largo plazo, ya que producen el desmembramiento de la unidad familiar, obligan a las mujeres, en ausencia de los hombres de la familia, a ganar con dificultad un magro sustento, criando al mismo tiempo a sus hijos y limitan la continuación de su educación. Ello agudiza la tendencia a la desocupación y aumenta el riesgo de un trabajo infantil inadecuado y peligroso.

112. Con respecto al entorno laboral dentro y alrededor de las zonas industriales, en particular la de Erez, donde trabajó este año y el pasado, la misión ha sido, por cierto, consciente de los acontecimientos e incidentes que se produjeron antes y después de su visita este año, que sin duda explican la imposición de una serie de medidas de seguridad. La misión comprende la intención y la justificación subyacentes a esas medidas. Al mismo tiempo, es evidente que mujeres y hombres cuyo único deseo y necesidad es trabajar a fin de proporcionar algún tipo de sustento a sus familias están sujetos, de forma sistemática y asombrosamente intensa, a numerosos peligros, agravios y vejámenes. Es evidente también que el sentimiento de injusticia y de impotencia infamante que así se perpetúa, a su vez se distorsiona y se manifiesta en la agravación del ciclo de violencia y contraviolencia, y que la seguridad económica y personal, tanto de israelíes como de palestinos, sólo podrá mejorar si se progresa hacia la normalización de las relaciones y la actividad económica. En esas circunstancias, la misión desearía confiar en que todas las partes puedan tener suficiente buena voluntad como para idear medidas que permitan facilitar y volver a humanizar el acceso al empleo y el disfrute de los derechos al trabajo, de manera que se distiendan las tensiones patentes que prevalecen actualmente. Además, propone medios para abordar esta grave situación con un criterio que, en su opinión, podría basarse en los principios de la cooperación y la gobernanza consensual.

V. El programa de cooperación técnica de la OIT en la actualidad

113. El programa de cooperación técnica de la OIT para los territorios árabes ocupados se centra en el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y del Ministerio de Trabajo, en la promoción del diálogo social como requisito previo para la paz y en la creación de un fondo palestino para el empleo y la protección social (en adelante, el Fondo, que ya ha sido creado oficialmente por decreto de la Autoridad Palestina), el cual actuará como entidad centralizadora para la coordinación de toda la asistencia financiera y técnica destinada a la creación de empleo en la Ribera Occidental y la Faja de Gaza.

114. El Fondo se caracteriza por su doble función: primeramente, facilitar un marco estratégico para la movilización de recursos destinados a mejorar las condiciones

sociales de la población palestina que sufre las consecuencias a la vez de la ocupación y de la disminución de su nivel de vida; en segundo lugar, el Fondo sirve de instrumento para la unificación de todas las actividades encaminadas a generar empleo y garantizar una protección social, que van desde el asesoramiento técnico y la creación de capacidades hasta la asistencia financiera directa. Este proceso de unificación es importante, puesto que la fragmentación de los recursos, ya limitados, sería ineficaz e implicaría un costo innecesario para la Autoridad Palestina. A fin de optimizar sus efectos en la lucha contra el desempleo en la Ribera Occidental y en la Faja de Gaza, el Fondo también debería ser capaz de ayudar a alcanzar un máximo índice de utilización de mano de obra en otros proyectos de desarrollo, que tal vez no tengan como motivación central la promoción del empleo. Al ocuparse de las necesidades de protección social más urgentes, el componente de protección social del Fondo debería aprovechar plenamente la política de desarrollo de la OIT y las competencias técnicas de la OIT en materia de formulación de políticas y de la correspondiente financiación social.

115. En febrero de 2004, se autorizó el giro de los 800.000 dólares pendientes de un crédito de 1.000.000 de dólares asignado por la OIT al Fondo. Parte de dicha asignación está destinada al establecimiento de la Secretaría del Fondo, mientras que el resto se utilizará como recursos iniciales para actividades de cooperación técnica y de otra índole; las propuestas de utilización de dichos fondos deberán ser presentadas por las respectivas unidades del mismo, en colaboración con su Consejo de Dirección (en vías de constitución). Además del tema del desarrollo institucional, estas propuestas deberán concentrarse en los tres programas fundamentales a cargo del Fondo, a saber: i) Desarrollo de Infraestructuras Comunitarias; ii) Desarrollo de Empresas, y iii) Desarrollo de Recursos Humanos. En la actualidad, el Consejo de Dirección está examinando los estatutos del Fondo; al culminar este proceso, el Consejo podrá poner en marcha proyectos y movilizar nuevos recursos.

116. Se han observado algunos signos de «cansancio» de los donantes de recursos destinados a los territorios árabes ocupados, por lo que se plantea la necesidad de ayudar a los palestinos a captar nuevos recursos. Con tal fin, la OIT ha contribuido a la creación de un comité árabe de recaudación de fondos, del que forman parte, entre otros, el Ministro de Asuntos Sociales y Trabajo de Omán, el Director General de la Organización Árabe del Trabajo, el representante de los empleadores de Arabia Saudita y el representante de los trabajadores de Túnez. Por otra parte, quizás sea necesario refundir algunos proyectos que tienen por objeto promover la protección social y la generación de empleo. Las partes interesadas están estudiando la manera de lograr que el Fondo ayude para que algunos de los compromisos de donación ya asumidos con respecto a la Ribera Occidental y la Faja de Gaza sirvan para crear empleos, y que se utilice como marco general para la canalización de recursos — tanto financieros como técnicos — en los ámbitos del empleo y de la protección social.

117. Entre las nuevas actividades de cooperación técnica que se iniciarán dentro de poco en el marco del Fondo figuran la creación de un Centro de Formación Profesional en Ramala, gracias a una subvención de 500.000 dólares de los Estados Unidos aportada por el Reino de Arabia Saudita; un proyecto de ayuda a la Autoridad Palestina para el diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de seguridad social para los trabajadores del sector privado, y la prestación de asesoramiento jurídico a fin de garantizar los derechos de los trabajadores palestinos en Israel.

118. Conjuntamente con la Autoridad Palestina, se están determinando futuros campos de acción prioritaria. Existe, por ejemplo, una necesidad vital de reforma en lo que atañe a la formación profesional y la capacitación. En particular, se deberían uniformar los

programas de estudios, y habría que dar a la capacitación técnica una orientación más adaptada a las necesidades del mercado y de la demanda. También hace falta asegurar una mayor equidad en el acceso de hombres y mujeres a la formación profesional y técnica, ya que en la actualidad sólo dos de los 14 centros de formación profesional admiten mujeres. En lo que atañe a las jóvenes en particular, es importante trasladar el énfasis dado hasta ahora a la formación tradicional para el desempeño de las labores del hogar hacia una formación orientada a satisfacer la demanda, que también esté vinculada con los programas de formación de aprendices.

119. Asimismo, la OIT prosigue sus esfuerzos encaminados a apoyar la creación de capacidades en el Ministerio de Trabajo, por medio del Grupo de Trabajo sobre el empleo, y la consolidación del Sistema de Información sobre el Mercado Laboral, así como el establecimiento en Hebrón del Centro Sheikha Fatima de readaptación profesional para discapacitados y jóvenes con necesidades especiales (financiado con fondos extrapresupuestarios aportados por los Emiratos Arabes Unidos). Se prevé que el Centro comience a funcionar en el segundo semestre de 2004.

120. La OIT ha seguido apoyando a las organizaciones palestinas de empleadores y de trabajadores. Se ha iniciado la segunda etapa del apoyo a la Unidad de Fomento, Formación y Servicios para la Pequeña Empresa (SBAT), creada en el marco de la FPCCIA. Además, un proyecto de educación obrera está creando un centro de formación informática en el marco de la PGFTU; además, se ha conseguido financiación para un proyecto de asistencia a los sindicatos palestinos, luego de una visita a los territorios árabes ocupados efectuada por una misión de evaluación de necesidades organizada por la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT en coordinación con la Oficina Regional para los Estados Arabes (Beirut), en julio-agosto de 2003.

121. Como ya es habitual, los expertos de la OIT en relaciones laborales deberían seguir aportando toda la asistencia que puedan a las organizaciones israelíes y las organizaciones palestinas, especialmente con miras a respaldar las medidas de seguimiento de las distintas conclusiones que ahora presenta la misión antes citada. Además, si la Autoridad Palestina toma iniciativas encaminadas a lograr una mejor concordancia entre las disposiciones y la práctica nacionales, por una parte, y las normas, principios y derechos internacionales del trabajo, por la otra, la Oficina se mostrará dispuesta a aportar asistencia técnica tanto respecto de los procedimientos como del contenido sustancial de los instrumentos pertinentes. La misión alienta a los organismos nacionales palestinos pertinentes a seguir aplicando este enfoque con el apoyo de la OIT. También recuerda que la Oficina Regional de la OIT para Europa y Asia Central y sus servicios de asesoramiento técnico están a disposición de los mandantes israelíes para facilitarles toda información u orientación que consideren necesarias, especialmente en el campo de las normas, principios y derechos laborales.

122. Por último, a fin de tener la capacidad de poner en práctica este programa de asistencia técnica para la población palestina, que tanto se necesita, es imperativo que el personal internacional de los servicios orgánicos de la OIT disponga del debido acceso a Israel y a los territorios árabes ocupados, conforme se solicite y sin discriminación.

Observaciones finales

123. Este informe muestra claramente la amplitud y las consecuencias de las restricciones a la circulación de personas, mercancías y servicios en la Faja de Gaza y la Ribera Occidental, así como entre los territorios árabes ocupados, Israel y la economía global. La supresión de tales restricciones es una condición necesaria para la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y para *liberar el potencial productivo* de los territorios ocupados. La libertad de circulación de trabajadores y mercancías dentro de los territorios, como medio para promover la inversión y el empleo, es un aspecto muy importante del «Plan para la creación de fuentes de empleo para la población palestina» de diciembre de 2003, presentado a la misión por el Coordinador de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT). La OIT tiene el firme convencimiento de que el progreso futuro tiene que construirse sobre la base de una sociedad abierta en una economía abierta.

Conclusiones

124. Los interlocutores de la misión estuvieron de acuerdo en que las estrategias de desarrollo para la economía palestina tenían que centrarse en la *reconstrucción del mercado de trabajo interno*. Dado que esto llevará tiempo, es necesario contar con una estrategia complementaria para el trabajo de los palestinos en Israel y en otros países. El Ministro de Trabajo de la Autoridad Palestina está particularmente interesado en explorar oportunidades de empleo en países árabes y otros países. La misión planteó esta cuestión ante la Liga de Estados Árabes. Los empleadores israelíes reiteraron lo que habían dicho a la misión hacía dos años: «los trabajadores palestinos tienen cualificación, están capacitados y son responsables» y, siempre que se cumplan las exigencias en materia de seguridad, el aumento de la mano de obra palestina en Israel se acogerá de manera favorable.

125. La reconstrucción del mercado de trabajo palestino implica el *desarrollo de la producción y de los mercados de bienes y servicios exportables*. Aunque hay sin duda una ventaja comparativa en la producción exportable agrícola y de otro tipo con alto coeficiente de mano de obra, en las entrevistas que celebró la misión con los ministros palestinos se manifestó un total acuerdo respecto de la formulación de estrategias para promover tecnologías de producción y servicios con mayor valor añadido. Debería procederse a una reforma de la formación profesional y de los sistemas de enseñanza superior con el fin de reforzar las capacidades en materia científica y tecnológica.

126. Las estrategias de desarrollo deberían apuntar a *la plena utilización de la capacidad productiva de las mujeres*, dadas sus altas calificaciones educativas. La misión concuerda con las observaciones del Ministro de Trabajo en cuanto a que será más fácil alcanzar los objetivos relativos a los derechos nacionales, los derechos de los trabajadores y la justicia social si se cuenta con una participación plena e igualitaria de las mujeres.

127. *El establecimiento del Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social es una importante contribución a la estrategia de desarrollo*, ya que proporciona una plataforma para la coordinación de las políticas, la financiación y la ejecución entre los actores palestinos, los organismos internacionales y los actores de la sociedad civil.

128. La misión consideró alentadora la información relativa a las discusiones en curso respecto de diversas posibilidades de *incrementar la cooperación con la Liga de Estados*

Arabes y otros organismos conexos en relación con los territorios árabes ocupados. Se celebrarán otras discusiones a nivel regional sobre las posibilidades de dar una mayor difusión al informe del Director General a través de la Liga y de incrementar la colaboración para tener en cuenta sus conclusiones. La Liga estudiará las posibilidades de que diversas instituciones árabes proporcionen mayor asistencia, por ejemplo al Fondo, con el fin de mejorar la situación de los trabajadores y empleadores palestinos.

129. Tras las discusiones mantenidas con el Ministro de Trabajo en particular, la misión ha llegado a la conclusión de que es el momento oportuno para sugerir que la Autoridad Palestina podría considerar la posibilidad de aprovechar los diversos conductos que ofrece la OIT para *fomentar el diálogo y la comprensión acerca de todos los aspectos de los principios, derechos y normas* relacionados con los trabajadores de los territorios ocupados y la situación objetiva reinante.

130. Además, la Autoridad Palestina tal vez desee, tras consultas nacionales similares y en colaboración con la OIT, *examinar el conjunto de convenios actualizados más estrechamente relacionados con el trabajo decente en Palestina* y considerar la posibilidad de hacer una declaración de aceptación de los términos de los convenios prioritarios. Debería comenzarse por considerar los ocho convenios fundamentales, pero podrían incluirse también los principales instrumentos en relación, por ejemplo, con la política de empleo, las consultas tripartitas y la seguridad y la salud en el trabajo. La Autoridad estaría así en condiciones de recopilar voluntariamente memorias acerca de la aplicación de esos convenios y sobre las prioridades para la puesta en práctica de los mismos, y de transmitirlos a la Oficina Internacional del Trabajo para su examen en el marco de los procedimientos de control habituales. Por supuesto, se alentaría además a las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores a presentar sus puntos de vista sobre estas cuestiones.

Recomendaciones

131. Es prioritario reformar la formación profesional y la educación superior con el fin de reforzar las capacidades científicas y tecnológicas y la vinculación con el desarrollo económico y el mercado de trabajo. *La elaboración de la estrategia de empleo*, aprovechando los conocimientos técnicos especializados de la OIT en materia de formación profesional y de creación de empresas, debería formar parte de la cooperación técnica de la OIT.

132. Como sugirió la Ministra de Asuntos para la Mujer, se debería establecer un grupo de trabajo interministerial sobre las políticas relativas a la mujer y al empleo, con la participación del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Asuntos para la Mujer y de otros ministerios conexos, de instituciones de investigación, de organizaciones de empleadores y de trabajadores, y de otros representantes pertinentes de la sociedad civil con el fin de *elaborar una estrategia nacional de empleo para la mujer*, que se integraría en la estrategia general de empleo. Asimismo, es necesario incorporar las cuestiones de género en las organizaciones palestinas de trabajadores y de empleadores para reforzar la representación de las mujeres y la expresión de sus opiniones. La misión recomienda que la Autoridad Palestina considere como primer paso la *presentación de una memoria voluntaria* a la OIT, en el marco de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. La Oficina debería poner a disposición sus servicios de asesoramiento técnico para proporcionar información sobre las disposiciones de los principales convenios antes mencionados y sobre los procedimientos conexos. La misión sugiere que el *Ministerio de Asuntos para la Mujer*

participe de manera apropiada en los procesos de consulta nacionales relativos a las normas y los derechos.

133. La misión recomienda *examinar el actual proyecto de legislación relativa a las organizaciones de empleadores y de trabajadores* con mayor detenimiento, a la luz de los principios de la libertad sindical y de asociación, en un contexto nacional tripartito y con la asistencia de la OIT. En el proceso de ayudar a construir el Estado en gestación, la OIT estaría dispuesta a proporcionar cualquier asistencia técnica que pudiera facilitar y apoyar los esfuerzos de ambas partes para promover cuestiones de interés mutuo, y continuará colaborando también con las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores a tales efectos.

134. La misión recomienda que la OIT siga explorando todas las opciones para facilitar un *diálogo* entre las dos partes, con inclusión de los Ministerios de Trabajo y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de ambas partes. Una de las cuestiones que deberían tratarse en dicho diálogo es la de *las condiciones de entrada de los trabajadores palestinos en Israel por Erez y en las zonas industriales*.

135. Se han tomado ya varias medidas con miras al establecimiento del Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social. Aunque la OIT debería seguir proporcionando apoyo técnico en general al Fondo, es sumamente importante que haya un *claro sentido de titularidad nacional* en cuanto a la gestión del Fondo y la movilización de recursos. El Fondo debería convertirse en un instrumento para seguir definiendo y prestando apoyo a las políticas y estrategias de empleo, y para facilitar la coordinación en esos ámbitos entre las instituciones palestinas y la comunidad de donantes.

Referencias

- Americans for Peace Now. 2004. «Peace Now releases report on state of the settlement outposts for 2003» (Peace Now presenta un informe sobre el estado de los asentamientos correspondiente al año 2003). Comunicado de prensa, 18 de febrero, en: www.peacnow.org.
- . 2003. «Equivalent of over half of US economic aid to Israel spent on settlement movement, according to new Peace Now study» (según un nuevo estudio de Peace Now, el equivalente a más de la mitad de la ayuda económica que los Estados Unidos otorga a Israel se gastó en los asentamientos). Comunicado de prensa, 23 de enero, en: www.peacenow.org.
- Banco de Israel. 2003a. *Recent Economic Developments, No. 104, Second half of 2003*, en: www.bankisrael.gov.il.
- . 2003b. *Annual Report 2003. The economy. Developments and policies*.
- Banco Mundial. 2003a. *Ad Hoc Liaison Committee for the West Bank and Gaza (AHLC)*, 10 de diciembre, en: web.worldbank.org.
- . 2003b. *Twenty-seven months – Intifada, closures and Palestinian economic crisis: An assessment*, mayo.
- . 2004. *West Bank and Gaza Update*, marzo.
- Banco Mundial/OIT. 2003. «Report of a review of employment generation schemes financed by donors 2000-2001 in Palestine», enero.
- Comité Local de Coordinación de la Ayuda (LACC). 2004. *LACC Monitoring Reports Compendium*, 1.º de febrero al 15 de marzo.
- Coordinador de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT), 2004. *Presentation to the ILO Committee*, marzo.
- Federación de Empresarios de Israel, División de Economía. 2004. *The Israeli economy*. Presentación ante la misión de la OIT.
- Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU). 2004a. *Losses of Palestinian Economy (28/9/2000- 28/2/2004)*.
- . 2004b. *Sufferings of Palestinian workers, 2004*.
- Financial Times*. 2003. «Empty coffers», por H. Morris y S. Devi, 25 de noviembre.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2003. *Israel. Article IV Consultation Discussions – Preliminary conclusions and recommendations*, 15 de diciembre, en: www.imf.org.
- Grupo de política humanitaria y de emergencia (HEPG)/Comité Local de Coordinación de la Ayuda (LACC). 2003. *The impact of Israel's separation barrier on affected West Bank communities*. Actualización núm. 3, 30 de noviembre.

- The Guardian*. 2003. «Bitter harvest in West Bank's olive groves», por C. McGreal, 14 de noviembre.
- Haaretz*. 2004a. «11 Jewish families move into Jerusalem neighborhood of Silwan», por N. Shragai, 1.º de abril.
- . 2004b. «Bank of Israel says intifada costs NIS 31 billion», por M. Bassok, 31 de marzo.
- Kuttab, Eileen. 2004. *Palestinian women: Situation analysis 1990-2003*. Informe encomendado por la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental (CESPAO).
- Naciones Unidas. 2004a. *Press conference by Middle East Quartet (Russian Federation United States, European Union, United Nations)*, Nueva York, 4 de mayo de 2004. Comunicado de prensa SG/SM/9292.
- . 2004b. *International meeting on impact of wall built by Israel in occupied Palestinian territory concludes two-day session*. Comunicado de prensa GA/PAL/953, 16 de abril.
- . 2004c. *Attempts by Israelis, Palestinians to achieve goals through measures that injure the other "bound to fail", says Secretary-General to Geneva meeting*. Comunicado de prensa SG/SM/9257, GA/PAL/949, 15 de abril.
- . 2003a. *Informe del Sr. John Dugard, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados por Israel desde 1967, presentado de conformidad con la resolución 1993/2 A de la Comisión*. Comisión de Derechos Humanos, 60.º período de sesiones, documento E/CN.4/2004/6, 8 de septiembre.
- . 2003b. Documento del Consejo de Seguridad S/2203/529, 7 de mayo. Anexo: «Hoja de ruta, basada en el logro de progresos, para avanzar hacia una solución permanente, en que se prevean dos Estados, del conflicto israelo-palestino».
- . 2002. *Situación de la mujer palestina y asistencia en su apoyo: Informe del Secretario General*. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 47.º período de sesiones, documento E/CN.6/2003/3, 27 de diciembre.
- Oficina Central de Estadísticas, 2003. *Statistical Abstract of Israel 2003*, en: www.cbs.gov.il.
- . 2004. *Monthly Bulletin of Statistics*, en: www.cbs.gov.il.
- Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS). 2003a. *Statistical Abstract of Palestine*, núm. 4, en: www.pcbs.org.
- . 2003b. *Impact of the Israeli measures on the economic conditions of Palestinian households* (6.ª, ronda: julio-agosto de 2003). *Press Conference on the survey results*, octubre, en: www.pcbs.org.
- . 2003-2004a. *Survey on the perception of Palestinian population towards the socioeconomic conditions*, agosto y diciembre de 2003 y marzo de 2004, en: www.pcbs.org.
- . 2003-2004b. *Survey on the perception of the owners/managers of the economic establishments towards the economic conditions*, septiembre y diciembre de 2003 y marzo de 2004, en: www.pcbs.org.
- OIT. 2003. *Memoria del Director General. Anexo: La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*. Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión.

Anexo

Lista de interlocutores

Universidad Birzeit, Ribera Occidental

Eileen Kuttab, Directora / Profesora asistente, Instituto de Estudios sobre la Mujer

Coordinación de las Actividades Gubernamentales, Israel

Brigadier General Camil Abu Rukun, Coordinador Adjunto de las Actividades Gubernamentales en los Territorios

Teniente Coronel Isaac Gurvich, Jefe de la Unidad Económica

Centro para la Democracia y los Derechos de los Trabajadores, Ramallah

Hasan Barghouthi, Director General

Hamdi Al-Khawaja, Director General Adjunto

Mahmoud Ziadeh, Coordinador de la Unidad de Libertad Sindical y Organización

Karine Metz Abu Hmaid, Oficina de Relaciones Exteriores

Federación de Cámaras de Comercio, Industria y Agricultura Palestinas (FPCCIA), Jerusalén

Dr. Amin Baidoun, Director del Departamento de Economía

Jamal Jawabreh, Director de Relaciones Públicas

Federación General del Trabajo (Histadrut), Israel

Nawaf Massalha, Secretario Internacional, Miembro del Comité Nacional

Unión General de Mujeres Palestinas (GUPW)

Nuha Barghouti, miembro del Consejo

Embajada de Alemania en Israel

Dra. Gisela Steffens, Consejera en cuestiones relativas a la ciencia

Andreas Kindl, Primer Secretario, Asuntos Políticos

Liga de Estados Arabes

Wael Al-Assad, Director del Departamento encargado de las cuestiones relativas al desarme y del Departamento encargado de las cuestiones relativas a la Naciones Unidas y las organizaciones internacionales

Hisham Youssef, Jefe, Oficina del Secretario General

Dr. Abdel-Moneim Abbas, Jefe, Sección de Asuntos del Pueblo Palestino

Khaled Hosni, División de Organizaciones Internacionales

Asociación de Industriales de Israel

Daphna Nitzan-Aviram, Directora del Departamento de Investigación Económica y Estrategia

Ministerio de Economía Nacional de la Autoridad Palestina

Maher Masri, Ministro

Ministerio de Asuntos Exteriores, Israel

Ilan Elgar, Director del Departamento de Organizaciones Internacionales

Eli Ben-Tura, Director Adjunto del Departamento de Organizaciones Internacionales

Noa Furman, Consejera del Departamento de Derechos Humanos y Organizaciones Internacionales

Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo de Israel

Shlomo Itzhaky, Jefe, Relaciones Laborales

Eli Paz, Director General Adjunto

Ministerio de Trabajo de la Autoridad Palestina

Ghassan Khatib, Ministro

Asef Said Asa'd, Director General

Ministerio del Gobierno Local de la Autoridad Palestina

Jamal Shobaki, Ministro

Dr. Hussein Al-A'raj, Viceministro

Ahmad Ghunaim, Asistente Adjunto

Ministerio de Planificación de la Autoridad Palestina

Nabil Kassis, Ministro

Hicham Mustapha, Viceministro Asistente

Dr. Mohammad Ghadiyeh, Director General del Departamento de Desarrollo Humano Sostenible

Ministerio de Asuntos de la Mujer de la Autoridad Palestina

Zahira Kamal, Ministra de Asuntos de la Mujer

Salwah Hdeib, Directora General

Fatmeh Boutmeh, Directora de Formación

Abeer Rashmawi, Jefa del Departamento de Protocolo

Mahmoud Attiyah, Director de Planificación

Majeda Maarouf, Relaciones Públicas

Randa Sousou Janho, Directora de la Oficina del Ministro

Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el proceso de paz del Oriente Medio (UNSCO), Gaza

Lynn Hastings, Jefa de Personal

Shaun Ferguson, Jefe de la Unidad de Asuntos Económicos de Palestina

Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Gaza

Rasem Bayyari, Presidente

Tareq El-Hindi, Presidente del Sindicato de Trabajadores Agrícolas

Zaki Khalil, Presidente del Sindicato de Trabajadores Textiles

Samira Abu Dayyeh, Directora del Departamento de Asuntos relativos a los Trabajadores

Niveen Mutair, Departamento de la Mujer

Abdul Raouf Mahdi, Secretario de Relaciones Internacionales

Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Naplusa

Shaher Sae'd, Secretario General

Ghada Abu-Ghalyoon, Secretaria Ejecutiva

Hussain Al-Fuqaha, Director General del Departamento de Educación Obrera

Nasser Younis, Tesorero

Fathi Nasser, Consejero

Issam Wahbeh, Asistente de Relaciones Internacionales

Sociedad Académica para el Estudio de Asuntos Internacionales de Palestina (PASSIA)

Mahdi Abdul Hadi, Jefe

Autoridad Palestina

H.E. Yasser Arafat, Presidente

Nabil Abu Rudeineh, Consejero

Autoridad Palestina, Gobernación de Gaza

Mohammed Qudwah, Presidente de la Cámara de Comercio y Gobernador de Gaza

Elisa Nasrawi, Directora de la Gobernación

Yousef Mekki, Director del Departamento de Asuntos Económicos

Asociación Palestina de Empresarias (ASALA)

Reem Abboushi, Directora Ejecutiva

Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS)

Loay Shabaneh, Presidente en funciones

Mahmoud Jaradat, Director General de Estadísticas de la Población y Sociales

Saleh Al Kafri, Director del Departamento de Estadísticas Laborales

Yousef Falah, Director General de la Coordinación Estadística

Ola Awad, Directora General del Departamento de Gestión de la Ayuda

Hamdan Awwad, Cuentas Nacionales

Cámara de Comercio Palestina para las Gobernaciones de Gaza

Bassam S. Mortaja, Director Ejecutivo

Mahmoud Yazegi, miembro del Consejo

Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción (PECDAR)

Dr. Mahommad Shtayyeh, Director General

Foro de las Mujeres Palestinas

Lily Habash, Fundadora, Consejera sobre Cuestiones de Género en la Oficina del Primer Ministro

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Timothy S. Rothermel, Representante Especial del Administrador del Programa de Asistencia al Pueblo Palestino

Comité Técnico de Asuntos de la Mujer (WATC), Ramallah

Rose Shomali, Directora General

Reuniones en Damasco, República Árabe Siria

Siham Dillo, Ministra de Asuntos Sociales y de Trabajo

Dr. Tariq Akkash, Director de la Dirección de Relaciones Internacionales, Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo

Mohammad Rahim, Dirección de Relaciones Internacionales, Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo

Rakaan Ibrahim, Director de Trabajo, Ministerio de Asuntos Sociales y de Trabajo

Dr. Bashar Jaafari, Director de Organizaciones y Conferencias Internacionales, Ministerio de Asuntos Exteriores

Nawaf Fares, Gobernador de la Gobernación de Al-Quneitra

Dr. Haitham Al-Yafi, Miembro del Consejo Directivo, Cámara de Industria

Dr. Hacene Djemam, Secretario General de la Confederación Internacional de Sindicatos Árabes (ICATU)

Adnan Darwish, Secretario de la Federación General de Sindicatos (GFTU)

Ahmed Habbab, Secretario de Relaciones Árabes e Internacionales, GFTU