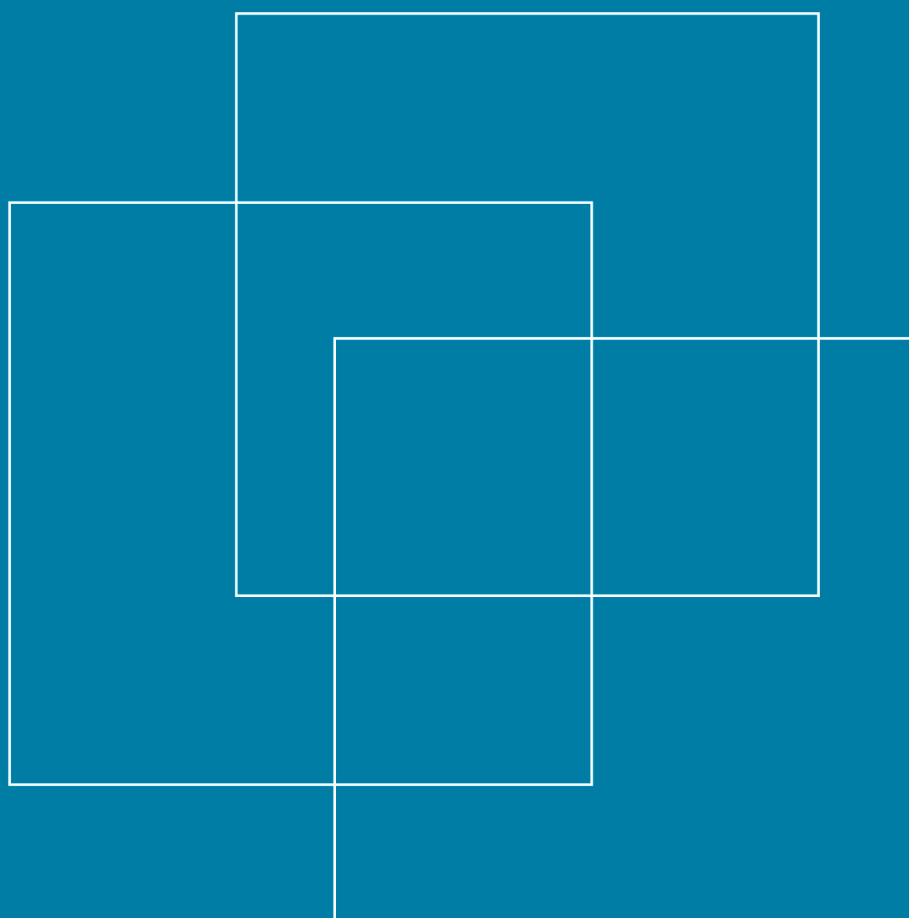




Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL
ANEXO

La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados



CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
107.^a REUNIÓN, 2018

Conferencia Internacional del Trabajo, 107.ª reunión, 2018

Memoria del Director General

Anexo

La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados

Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

ISBN: 978-92-2-331263-3 (impreso)
ISBN: 978-92-2-331264-0 (web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2018

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.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns.

Prólogo

De conformidad con el mandato conferido por la Conferencia Internacional del Trabajo, este año envié nuevamente una misión encargada de elaborar un informe sobre la situación que viven los trabajadores en los territorios árabes ocupados. La misión visitó la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, así como Gaza, Israel y el Golán sirio ocupado. Además, el jefe de la misión se reunió en El Cairo con representantes de la Liga de Estados Árabes y la Organización Árabe del Trabajo y en Damasco con los mandantes de la OIT en la República Árabe Siria.

En los territorios árabes ocupados e Israel, la misión mantuvo conversaciones exhaustivas con representantes de la Autoridad Palestina, el Gobierno de Israel y organizaciones de empleadores y de trabajadores, con ciudadanos sirios en el Golán sirio ocupado y representantes de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, y con agrupaciones de trabajadores palestinos. Todos ellos proporcionaron información que sirvió para orientar la preparación de la presente Memoria.

Agradezco la cooperación brindada a la misión por todos sus interlocutores, lo que confirmó una vez más el amplio apoyo a los valores de la Organización Internacional del Trabajo. Como siempre, la misión llevó a cabo su trabajo con el objetivo de producir una evaluación completa, precisa e imparcial de la situación que atraviesan los trabajadores de los territorios árabes ocupados.

Veinticinco años después de la firma del primer Acuerdo de Oslo, en los territorios ocupados se percibe un sentimiento de desesperanza y desorientación. Quienes creen en el espíritu de Oslo y se aferran a la esperanza son cada vez menos, al tiempo que van ganando fuerza quienes consideran que la etapa de Oslo está superada y están buscando otras soluciones. Sin embargo, aún no ha surgido una alternativa aceptable y viable para reemplazar la solución de dos Estados, que está en consonancia con las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas. Los enfoques unilaterales no van a tener aceptación entre las partes interesadas, y no será posible concertar la paz sin la cooperación de los palestinos.

La ausencia de un proceso político y diplomático establecido sobre la base de los Acuerdos de Oslo refuerza la ocupación e impide el desarrollo palestino. Desde 1994, en ningún momento Israel había alcanzado un nivel de control sobre los territorios árabes ocupados comparable al que ejerce en la actualidad. La zona C, que corresponde a la mayor parte de las tierras ocupadas, permanece efectivamente fuera del alcance de los palestinos; la construcción de asentamientos continúa y se intensifica; Jerusalén Oriental está siendo invadida y se encuentra aislada del resto de la Ribera Occidental; el Golán sirio ocupado está siendo absorbido; y el bloqueo de Gaza ha alcanzado una intensidad que pone a prueba la capacidad de resistencia de la población. Con todo, por ahora no se observan indicios políticos alentadores, ni de las partes ni tampoco a nivel internacional.

No es sorprendente, pues, que el mercado laboral palestino se haya deteriorado aún más, cayendo hasta valores mínimos que deberían inquietar profundamente a todos los sectores interesados. El desempleo en el territorio palestino ocupado ha alcanzado el nivel

más alto del mundo. En cambio, la creación de empleo es, en el mejor de los casos, insignificante. Para un número cada vez mayor de trabajadores, la alternativa preferida y más rentable es encontrar empleo en Israel. La mayor apertura del mercado laboral israelí a los palestinos que buscan empleo es un factor de alivio necesario y bienvenido, que puede beneficiar tanto a los trabajadores palestinos como a los empleadores israelíes. Sin embargo, el acceso a este mercado laboral sigue sembrado de dificultades y abusos. Muchos palestinos pagan honorarios exorbitantes a intermediarios inescrupulosos para obtener un permiso de trabajo. El sistema de contratación y colocación de trabajadores palestinos en el mercado laboral israelí necesita mejoras de gobernanza y una reforma urgente.

Las mujeres continúan estando enormemente desfavorecidas en el mercado laboral palestino. Pese a tener niveles educativos más altos, son pocas las mujeres que se incorporan al mercado de trabajo y la mitad de las que lo logran permanecen desempleadas. Las estadísticas laborales de estas mujeres se cuentan entre las peores de la región. Las restricciones en cuanto a la ocupación se suman a los muchos otros obstáculos que impiden que las mujeres tengan acceso a un empleo decente. Existe la necesidad urgente de eliminar la discriminación de género y promover el empoderamiento económico de las mujeres palestinas.

Gaza sigue sumida en una crisis humanitaria causada por los conflictos. Su economía está exhausta y el mercado laboral, paralizado. Aunque hay soluciones disponibles, su realización depende de dos factores que siguen siendo difíciles de alcanzar. El fin del bloqueo y la materialización de la tan esperada reconciliación palestina permitirían liberar rápidamente el potencial económico del enclave y revitalizar su mercado laboral.

El costo de la inacción es elevado. Los jóvenes se ven confrontados a una situación particularmente difícil. Constituyen un tercio de la población palestina y han sido moldeados por el conflicto. Muchos se sienten excluidos y desposeídos de sus derechos. El desempleo juvenil en la población palestina se acerca rápidamente al 50 por ciento. ¿Cuándo llegará al punto de ruptura? Es evidente que la falta de oportunidades para los jóvenes los lleva a la desesperación y la radicalización. La retórica incendiaria y las provocaciones se han multiplicado en todos los sectores. Incluso las acciones de protesta pacífica motivadas por la frustración pueden exacerbarse hasta convertirse en actos de violencia y provocar represalias.

Si bien es cierto que el clima de confrontación está empeorando en general, en el campo laboral se manifiestan signos alentadores de cooperación entre israelíes y palestinos sobre la cuestión del trabajo en Israel para los palestinos de la Ribera Occidental. De hecho, la interdependencia objetiva que existe entre los mercados laborales exige una coordinación y una cooperación verdaderas. En el pasado mes de abril, tuve la oportunidad de visitar Israel y el territorio palestino ocupado y escuchar los miedos y las frustraciones que se experimentan en ambos lados. Pero también pude percibir que la aspiración a entablar el diálogo y construir la confianza para beneficio mutuo no se ha extinguido enteramente. Como lo han hecho ya tantas veces, los sindicatos, conscientes de la necesidad de asegurar un trato justo y equitativo para todos los trabajadores, han allanado el camino impulsando la concertación de convenios colectivos con los empleadores, que también reconocen esa necesidad y los beneficios que supone para la fuerza de trabajo palestina. Así, han abierto la vía que los gobiernos y sus administraciones laborales necesitan para seguir avanzando de manera más sostenida.

Por cierto, este proceso, aún frágil, no es la solución a los problemas de la ocupación, cuyo término deberá alcanzarse mediante la negociación y un acuerdo basado en la fórmula de dos Estados. Dicho esto, sí puede aportar un alivio muy necesario para los trabajadores y mejorar circunstancias extremadamente penosas que afrontan en los planos económico y social. Además, habida cuenta de que, independientemente de cuál sea la

configuración política futura, los mercados laborales israelí y palestino serán altamente interdependientes, una cooperación pragmática y concreta en el campo laboral puede cumplir una función comparable a la cooperación que todavía existe entre Israel y la Autoridad Palestina en los ámbitos financiero y de la seguridad.

Además, existe una lógica ineludible y reconocida por ambas partes, a saber, que la mejora de las condiciones laborales y sociales en los territorios ocupados, en y por sí misma, puede hacer una contribución importante y concreta a la seguridad de todos.

Sólo el diálogo y la búsqueda conjunta de soluciones aportarán efectivamente el trabajo decente a los territorios árabes ocupados. La OIT y la comunidad internacional en su conjunto deben seguir contribuyendo plenamente a estos esfuerzos y dar pleno cumplimiento a sus compromisos.

Mayo de 2018

Guy Ryder
Director General

Índice

	<i>Página</i>
Prólogo.....	iii
Introducción.....	1
1. Una coyuntura crítica	3
2. El mercado laboral palestino se debilita mientras que el crecimiento disminuye	9
3. Los derechos de los trabajadores palestinos se ven aún más restringidos	23
4. Construir una gobernanza democrática en tiempos de ocupación y división interna	34
5. Mayor integración del Golán sirio ocupado	43
Observaciones finales	45
Referencias	47
Anexo: Lista de interlocutores	53

Introducción

1. De conformidad 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), este año el Director General volvió a enviar una misión a Israel y a los territorios árabes ocupados con el fin de que procediese a una evaluación lo más exhaustiva posible de la situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados. Como en años anteriores, la misión procuró reunir y evaluar la información relativa a la situación de los trabajadores en el territorio palestino ocupado (Ribera Occidental, con inclusión de Jerusalén Oriental, y Gaza) y en el Golán sirio ocupado ¹.
2. 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, así como en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Asimismo, los representantes se conformaron a las resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, así como a los principios estipulados en las normas internacionales del trabajo pertinentes y a aquellos enunciados por los órganos de control de la OIT.
3. Al examinar todas las cuestiones que entraban en consideración, tanto durante la misión como en el curso de la preparación de la presente Memoria, los representantes del Director General tuvieron como siempre en mente las normas pertinentes en materia de derecho internacional humanitario y de derechos humanos, 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 las personas civiles en tiempo de guerra). El equipo de la misión se rigió por las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 242 (1967), 338 (1973), 497 (1981), 1397 (2002), 1515 (2003), 1850 (2008), 1860 (2009) y 2334 (2016). Por último, también tuvo presente la Opinión Consultiva emitida el 9 de julio de 2004 por la Corte Internacional de Justicia (CIJ, 2004).
4. El Director General encomendó la dirección de la misión al Sr. Frank Hagemann, Director Regional Adjunto de la Oficina Regional de la OIT para los Estados Árabes y Director del Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente de la OIT para los Estados

¹ Como se ha señalado en memorias anteriores, la postura del Gobierno de Israel con respecto al Golán se expresó en los siguientes términos: «La misión de la OIT tiene por finalidad reunir datos para la Memoria 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 legislación, 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». Al respecto, cabe recordar que el Golán fue anexionado unilateralmente por Israel en 1981 y que en la Resolución 497 (1981) del Consejo de Seguridad se exhortó a Israel a que anulara su decisión de anexionar el Golán, anexión que nunca fue reconocida por las Naciones Unidas.

Árabes. Los miembros del equipo de la misión fueron el Sr. Steven Kapsos, Jefe de la Unidad de Producción y Análisis de Datos del Departamento de Estadística, la Sra. Katherine Landuyt, Especialista en Normas Jurídicas del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, y el Sr. Konstantinos Papadakis, Especialista Principal en Diálogo Social y Gobernanza en el Departamento de Gobernanza y Tripartismo. El Sr. Mounir Kleibo, Representante de la OIT en Jerusalén, y la Sra. Rasha El Shurafa, Funcionaria de Programa de la Oficina del Representante de la OIT en Jerusalén, llevaron a cabo los preparativos de la misión, de la cual formaron parte integrante. El Sr. Tariq Haq, Especialista Principal en Políticas de Empleo en el Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente de la OIT para los Estados Árabes, actuó como asesor técnico.

5. La misión visitó Israel y los territorios árabes ocupados, del 4 al 15 de marzo de 2018. En el curso de la misión, los representantes del Director General mantuvieron numerosas conversaciones con interlocutores israelíes y palestinos, así como con interlocutores en el Golán sirio ocupado ². Se entrevistaron con representantes de varios ministerios e instituciones de la Autoridad Nacional Palestina y del Gobierno de Israel, de organizaciones de trabajadores y de empleadores palestinas e israelíes, de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de instituciones de investigación, así como con dirigentes comunitarios. También celebraron consultas con representantes de organismos y programas de las Naciones Unidas y representantes de otras organizaciones internacionales. Además, se organizaron grupos de discusión con trabajadores palestinos.

6. El jefe de la misión también celebró consultas con la Organización Árabe del Trabajo y la Liga de Estados Árabes, en El Cairo el 19 de febrero de 2018, y con representantes del Gobierno y de organizaciones de trabajadores y de empleadores de la República Árabe Siria, en Damasco el 20 de febrero de 2018.

7. Una vez más, el Director General tiene el agrado de reconocer que sus representantes gozaron de la cooperación incondicional de todas las partes, tanto árabes como israelíes, en su misión de recabar la información fáctica en que se fundamenta la presente Memoria. En particular, ha tomado nota con gratitud de las declaraciones escritas recibidas.

8. En la presente Memoria se toma plenamente en consideración la información oral y escrita obtenida *in situ* por los miembros de la misión, así como los datos, estudios e informes que ya son de dominio público. La información recibida de los diversos interlocutores de la misión se analizó con particular detenimiento y, en la medida de lo posible, se contrastó con los demás datos disponibles. Los miembros de la misión examinaron con imparcialidad y objetividad la situación de los trabajadores palestinos y demás trabajadores árabes.

² En el anexo a la presente Memoria se facilita una lista de los interlocutores.

1. Una coyuntura crítica

9. A mediados de marzo de 2018, coincidiendo con el período en que la misión visitaba Gaza, el Gobierno de los Estados Unidos acogía en Washington, DC, una conferencia para examinar soluciones al empeoramiento de la situación humanitaria en el citado enclave. Asistieron a dicha conferencia representantes de Israel y Egipto, así como de varios países donantes tanto árabes como occidentales. Hubo una ausencia notable, ya que la Autoridad Palestina declinó la invitación tras haber declarado previamente que congelaba todos los contactos bilaterales con representantes de los Estados Unidos. En el momento en que los delegados se preparaban para congregarse en la capital de los Estados Unidos, tuvo lugar en Gaza un intento de asesinato contra el Primer Ministro palestino, Rami Hamdallah, mediante un artefacto explosivo. El atentado fracasó. Si bien es cierto que no había conexión alguna entre los dos sucesos, éstos recordaron a la misión, una vez más, que el proceso de paz impulsado por los acuerdos de Oslo se había paralizado y que la reconciliación entre palestinos seguía aquejada de fragilidad.

10. El contexto político general es importante para los trabajadores palestinos y les afecta profundamente. Los avances en el terreno siguen estando estrechamente relacionados al contexto más amplio. La ocupación, las incertidumbres con respecto al proceso de paz, la división entre los palestinos y el incremento de las iniciativas diplomáticas unilaterales condicionan todos los resultados en el mercado laboral palestino.

11. El proceso de paz se encuentra estancado desde hace años. No ha habido negociaciones exhaustivas entre las dos partes desde 2014. Las relaciones palestino-israelíes alcanzaron un nuevo punto bajo en diciembre de 2017, después de que el Presidente de los Estados Unidos reconociera a Jerusalén como la capital de Israel y anunciara el inicio de los preparativos para trasladar la Embajada de los Estados Unidos de Tel Aviv a Jerusalén. En Israel, el anuncio fue celebrado en gran medida, mientras que en el lado palestino suscitó enérgicas condenas. El 21 de diciembre, la Asamblea General de las Naciones Unidas expresó «su profundo pesar» por las decisiones mencionadas (Naciones Unidas, 2017a). El Presidente de la Autoridad Palestina, Mahmoud Abbas, declaró que, a raíz de esta decisión, los Estados Unidos habían abandonado su papel de mediador en el proceso de paz. La tensión y la violencia se intensificaron en el terreno.

12. Mientras tanto, se han conseguido pocos resultados tangibles en la última etapa de los intentos de reconciliación entre Fatah y Hamas, patrocinados por Egipto en El Cairo a mediados de octubre de 2017, los cuales tenían por objeto poner a Gaza bajo el control de la Autoridad Palestina. Si bien es cierto que, conforme a lo previsto en noviembre de 2017, la responsabilidad de los pasos fronterizos de Gaza fue transferida a la Autoridad Palestina, la cuestión esencial de la integración de los dos servicios civiles paralelos que existen en el enclave sigue fundamentalmente sin abordarse. No se han adoptado medidas concretas para avanzar en el proceso. Las acusaciones mutuas y la retórica incendiaria tras el intento de asesinato contra el Primer Ministro en Gaza oscurecieron aún más las perspectivas de llevar a la práctica el acuerdo de El Cairo.

La ocupación se eterniza

13. Cincuenta años después de la Guerra de los Seis Días, la ocupación sigue dominando todos los aspectos de la vida de los palestinos en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental, y en Gaza. En todo caso, la ocupación sólo se ha afianzado aún más. Las restricciones a la circulación de personas y bienes, así como al acceso a los recursos naturales, continúan asfixiando las actividades económicas y el mercado laboral. Las demoliciones y los desplazamientos forzados siguen siendo práctica corriente. La

fragmentación territorial se ve agravada por la incapacidad de la Autoridad Palestina para aprovechar el potencial de la zona C³. La mayor parte de la tierra sigue siendo inaccesible para las actividades de desarrollo palestinas. Además, Jerusalén Oriental permanece aislado de su entorno territorial natural, apartado por la denominada «barrera de separación»⁴.

14. El Banco Mundial ha estimado que si se eliminaran las restricciones de acceso a la zona C, la economía de la Ribera Occidental podría crecer en un tercio adicional al cabo de ocho años (Banco Mundial, 2017a). En cambio, las actividades de asentamientos en la Ribera Occidental prosiguen sin interrupción, en violación de la Resolución 2334 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En 2017 se aprobó e inició la construcción de un número de viviendas superior al de 2016. Tanto en la zona C como en Jerusalén Oriental, la cantidad de nuevas viviendas se duplicó con respecto al año anterior. Ahora hay casi 400 000 colonos instalados en asentamientos y puestos de avanzada de la zona C, de manera que su número supera a la población palestina de dicha zona. En Jerusalén Oriental residen otros 210 000 colonos. Además, las nuevas medidas legislativas y administrativas adoptadas por Israel han modificado su política relativa a la Ribera Occidental y el aprovechamiento de las tierras palestinas. Por ejemplo, una enmienda introducida recientemente en la ley básica sobre Jerusalén como capital de Israel⁵ podría plantear dificultades considerables a cualquier gobierno israelí que considere la posibilidad de devolver territorios para la formación de un futuro territorio estatal palestino si esos territorios estuvieran comprendidos dentro de los límites de Jerusalén definidos actualmente por Israel.

Sin tregua en el mercado laboral

15. El crecimiento económico decayó a lo largo del año pasado. Concretamente, se redujo a 3,1 por ciento en 2017, índice insuficiente que no permitió seguir el ritmo de la evolución demográfica y contrarrestar la disminución continua de los niveles de vida. Las previsiones de crecimiento para 2018 son aún más mediocres (Banco Mundial, 2018a). De hecho, con un índice proyectado de 2,5 por ciento, se produciría una nueva reducción del ingreso por habitante.

16. La evolución del mercado de trabajo es un reflejo de la desastrosa situación económica y las limitaciones impuestas por la ocupación. El desempleo general volvió a aumentar, hasta alcanzar el 27,4 por ciento, convirtiéndose en la tasa más elevada del mundo. Los jóvenes y las mujeres han sido particularmente afectados, ya que el desempleo

³ La Ribera Occidental se divide en tres zonas sometidas a jurisdicciones diferentes, a saber, las zonas A, B y C, que fueron definidas por el Acuerdo de Oslo II. La zona A, que incluye los centros urbanos y abarca el 18 por ciento de la Ribera Occidental, está bajo control palestino tanto en lo que atañe a la administración civil como a la seguridad. En la zona B, que incluye las aldeas y pequeñas ciudades y los territorios circundantes de los centros urbanos, la seguridad se encuentra bajo control israelí y la administración civil, bajo control palestino. La zona C representa el 61 por ciento de la Ribera Occidental y se encuentra bajo control israelí tanto en materia de seguridad como de la administración civil.

⁴ La barrera de separación, de la cual el 85 por ciento se sitúa en la Ribera Occidental, está completa en aproximadamente un 64 por ciento. Cuando finalicen las obras, la barrera tendrá una longitud de 710 km. En su Opinión Consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, pronunciada el 9 de julio de 2004, la Corte Internacional de Justicia pidió el cese inmediato de las obras de construcción del muro y el desmantelamiento de la estructura ya levantada, así como la reparación de todos los daños y perjuicios causados por dicha construcción. Esta opinión fue confirmada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/ES-10/15, de 20 de julio de 2004.

⁵ *Basic Law: Jerusalem, Capital of Israel (Amendment No. 2) Bill (Provisions Respecting the Area within the Borders of Jerusalem and the Necessary Majority for Changes – P 4346/20).*

femenino se aproxima ahora al 50 por ciento. Los datos muestran que la situación en Gaza es aún más dramática: casi uno de cada dos trabajadores está desempleado, mientras que casi dos tercios de las mujeres trabajadoras carecen de empleo.

17. Habida cuenta de la grave escasez de oportunidades de trabajo, no es sorprendente que un número creciente de palestinos, en particular los jóvenes, se estén retirando del mercado laboral. Las tasas de actividad se cuentan entre las más bajas del mundo. Menos de la mitad de todos los palestinos en edad legal para trabajar tienen empleo o buscan uno. La tasa de actividad de las mujeres se mantiene en niveles sumamente bajos, incluso si se compara con la de otros países de la región. La proporción cada vez mayor de jóvenes que no estudian ni trabajan es preocupante. La mayoría, especialmente las mujeres jóvenes, carece de experiencia laboral, excepto en el ámbito del hogar familiar.

18. Sin una transformación sustancial, que sea impulsada por la reducción de las limitaciones externas e internas que pesan sobre la economía, ésta no será capaz de crear un número suficiente de puestos de trabajo. La capacidad de empleo del sector público alcanzó sus límites hace mucho tiempo. El sector privado sigue siendo débil, asfixiado por las restricciones impuestas por Israel en la Ribera Occidental y por el bloqueo de Gaza. En los últimos decenios se ha registrado un proceso de rápida desindustrialización y disminución de la actividad agrícola. Se han mantenido los sectores de la construcción y los servicios, que hoy dominan la economía, impulsados por el consumo pero lastrados por el afán de maximización de la renta. En todo caso, estos sectores siguen teniendo un bajo rendimiento y no se puede confiar en que puedan actuar como motor de un futuro crecimiento sostenible del empleo.

19. Cabe preguntarse entonces cuáles son los mecanismos que permiten mantener los medios de subsistencia de la población en un contexto de empleo tan desastroso. Hay tres amortiguadores principales: las transferencias de la ayuda internacional, las remesas de los palestinos residentes en otros países, y los empleos en Israel y los asentamientos.

20. La ayuda internacional a la Autoridad Palestina ha disminuido constantemente en los últimos años, con una reducción de más del 40 por ciento desde 2014 (Banco Mundial, 2018a). Ahora es prácticamente imposible esperar que los programas de empleo basados en proyectos financiados con recursos internacionales y los programas de entrega de efectivo a cambio de trabajo funcionen como red de seguridad. A finales de 2017, sólo se había financiado la mitad del Plan de Respuesta Humanitaria anual, que abarcaba tanto la Ribera Occidental como Gaza. Más específicamente, es posible que el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) tenga que hacer frente a un déficit de financiación de unos 300 millones de dólares de los Estados Unidos. Ésta sería una reducción significativa de los recursos necesarios, y existe el riesgo de que Gaza sea la zona más afectada, tanto directamente, en términos de una menor asistencia, como indirectamente, en lo que atañe a los efectos en el mercado laboral. Después del sector público, el OOPS es el segundo mayor empleador en el enclave.

21. En 2012, las remesas de la diáspora palestina ascendieron a 2 200 millones de dólares de Estados Unidos, lo que equivalía al 17 por ciento del producto interno bruto (PIB) de la Autoridad Palestina. El territorio palestino ocupado se encuentra entre los 20 países más dependientes de remesas provenientes del exterior (Banco Mundial, 2017b).

22. El empleo palestino en Israel volvió a aumentar en 2017, en más de un 11 por ciento en un año, como consecuencia del aumento del número de permisos adicionales expedidos por las autoridades israelíes. Alrededor de 131 000 palestinos trabajan ahora en Israel y los asentamientos (PCBS, 2017), y contribuyen al sustento de unas 650 000 personas en la Ribera Occidental. La mayoría están ocupados en la construcción y cruza a Israel diariamente.

23. Lamentablemente, para la mayoría de los palestinos que tienen un trabajo en Israel, la actividad laboral sigue estando asociada a altos costos, vulnerabilidades y dificultades. Alrededor de la mitad de todos los trabajadores con permiso para trabajar en Israel continúan dependiendo de intermediarios para la obtención de los documentos necesarios. El costo promedio de tales documentos asciende a un tercio del salario mensual. Las condiciones de trabajo suelen ser precarias, particularmente para los más de 40 000 palestinos que trabajan sin permiso en Israel y los asentamientos. El número de lesionados y muertos como consecuencia de accidentes laborales en las obras de construcción israelíes figuran entre los más altos registrados en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), según datos de ILOSTAT. Muchos trabajadores salen de sus hogares en la Ribera Occidental mucho antes del amanecer y esperan durante horas en uno de los pasos fronterizos a lo largo de la barrera de separación para entrar en Israel. Este año, la misión visitó el paso fronterizo de Qalqilya en las primeras horas de la mañana y pudo formarse una impresión de primera mano de las condiciones a que se ven confrontados los miles de trabajadores que atraviesan la frontera dos veces al día.

24. Durante la misión de 2017, los interlocutores del Gobierno israelí anunciaron importantes reformas que tenían por objeto reducir el poder de los intermediarios, aumentar la movilidad de los trabajadores e introducir el pago electrónico de los salarios; sin embargo, en el momento en que tuvo lugar la misión de 2018, los planes respectivos aún no habían superado la etapa de las experiencias piloto.

Gaza al borde del abismo

25. Gaza sigue bloqueada por aire, mar y tierra. En memorias anteriores, el Director General había subrayado las condiciones económicas y sociales extremadamente precarias del enclave, al borde del colapso humanitario. Lamentablemente, hasta ahora no ha habido ninguna mejora. El ingreso real por habitante es ahora un tercio más bajo que en 1994, año en que se firmó el Protocolo de París.

26. Once años de división, de cierres de los territorios y de conflicto han provocado un colapso casi total de la capacidad productiva de Gaza, destruyendo su infraestructura y dañando gravemente los servicios básicos. Los sectores productivos han sido extenuados por las drásticas restricciones que pesan sobre la importación de materias primas, el suministro de energía eléctrica está limitado a algo más de cuatro horas por día, y cuatro de cada diez refugiados padecen inseguridad alimentaria (OOPS, 2018).

27. Para colmo de males, en 2017 el sector público de Gaza, principal empleador del enclave, se vio obligado a aplicar planes de jubilación anticipada y recortes salariales que fluctuaron entre 30 y 50 por ciento, lo que multiplicó las dificultades de los hogares afectados. Actualmente, la Autoridad Palestina paga los salarios de unos 60 000 funcionarios y personal de seguridad, la mayoría de los cuales no han podido presentarse a trabajar desde 2007. Además, las autoridades *de facto* emplean a unos 20 000 funcionarios, que al parecer perciben una remuneración inferior o sólo parcial. Además, el déficit cada vez mayor de la financiación del OOPS podría agravar aún más la espiral de la pérdida de ingresos.

28. En 2012, las Naciones Unidas advirtieron que, de mantenerse las tendencias de declive, para 2020 sería imposible vivir en Gaza. Los indicadores disponibles en la actualidad no ofrecen ninguna esperanza en el sentido de que la evolución actual vaya a apartarse de esas previsiones. En las presentes condiciones, no está claro hasta qué punto podrá ponerse a prueba la capacidad de supervivencia de los trabajadores de Gaza y sus familias y de los habitantes del enclave en general, antes de que se produzca un colapso total.

29. Para que Gaza pueda recuperarse antes de caer al abismo, es imprescindible que se ponga fin a los cierres, conforme lo exige la Resolución 1860 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y que la Autoridad Palestina tenga la posibilidad de retomar el control total del enclave. El sector privado podrá comenzar a desempeñar su función natural de motor del crecimiento y de creador de empleo sólo cuando se levanten las restricciones a la circulación de bienes y personas y al acceso a los recursos y mercados. Al respecto, ya existe la capacidad para aportar un alivio inmediato y significativo. Los cálculos del Fondo Monetario Internacional muestran que la reconciliación y la reunificación efectiva de Gaza con la Ribera Occidental podrían redundar en un aumento del crecimiento de un 8 por ciento a corto plazo (FMI, 2018). Si a esto se sumara una armonización de las políticas laborales israelíes con las que se aplican en la Ribera Occidental, se abriría el acceso a un nuevo mercado de trabajo vital para la juventud de Gaza, que tiene un buen nivel de educación y calificación.

Nuevos elementos para la construcción del Estado

30. Dentro de las limitaciones que impone la ocupación israelí, las actividades de construcción del Estado palestino han continuado. El Programa Nacional de Políticas para 2017-2022 se encuentra ahora en plena aplicación. Las contribuciones de los donantes son fundamentales para su éxito. La situación fiscal general sigue siendo limitada y se ve agravada por las drásticas reducciones sucesivas en el apoyo presupuestario externo (Naciones Unidas, 2018a). Se ha estimado que, para 2018, el presupuesto de la Autoridad Palestina tendrá un déficit financiero de alrededor de 500 millones de dólares de los Estados Unidos, mientras que en 2017 ese déficit se elevó a 420 millones de dólares (Banco Mundial, 2018a). Si se pudiera lograr la reconciliación en Gaza de conformidad con el acuerdo de octubre de 2017, incluida la integración de la administración pública, el déficit financiero total podría elevarse finalmente a 1 000 millones de dólares de los Estados Unidos ⁶.

31. Este año se alcanzó un hito importante en la creación de instituciones públicas con el establecimiento de la Corporación Palestina de Seguridad Social (PSSC, por su acrónimo en inglés), que ofrece una cobertura amplia para los trabajadores del sector privado. La PSSC ha colmado una gran carencia en el ámbito de la protección, ya que tiene por objetivo dar cobertura a unos 300 000 trabajadores en los primeros diez años de su funcionamiento. Dicho esto, la institución necesitará un apoyo internacional sostenido mientras alcanza su sostenibilidad financiera.

32. En 2017, se llevó a cabo en los territorios el tercer censo en veinte años. Su cobertura y eficiencia demostraron la madurez del sistema estadístico palestino. El censo proporciona datos vitales para la formulación de políticas y el proceso de construcción del Estado.

33. También se ha seguido fortaleciendo el marco legislativo. A fines de 2017, la Autoridad Palestina adoptó una ley sobre las asociaciones cooperativas. Anteriormente, en 2016, la adopción de una nueva ley sobre las operaciones financieras garantizadas facilitó el acceso al crédito y el desarrollo empresarial. Esta nueva normativa contribuyó en parte a mejorar significativamente la calificación de la Ribera Occidental y Gaza en el informe *Doing Business* del Banco Mundial, al pasar del puesto número 140 al número 114 en un total de 190 países y territorios, ubicándose así por encima del promedio

⁶ Esto incluiría el pago de la masa salarial de los funcionarios contratados por las autoridades *de facto*, así como el costo de la puesta en funcionamiento de los ministerios competentes y del inicio de una serie de proyectos de desarrollo urgentes (Banco Mundial, 2018a).

para Medio Oriente y África Septentrional (Banco Mundial, 2018b). Sin embargo, en el ámbito de la legislación laboral, aún no se ha respondido a la necesidad de modernizar la legislación actual, que data de 2000. Es de esperar que la celebración de consultas de amplio alcance permita revitalizar este proceso.

34. A pesar de estos logros, muchos de los interlocutores de la misión se refirieron a la existencia de un déficit democrático persistente y a la pérdida de confianza en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, y expresaron preocupación ante la marcada reducción del margen de acción de que disponen las organizaciones de la sociedad civil en el territorio palestino ocupado.

Perspectivas prometedoras en la cooperación laboral

35. El gran número de trabajadores palestinos que se desplazan cotidianamente a Israel pone de relieve la naturaleza interconectada de las economías palestina e israelí. Valga mencionar que los contactos entre ambas partes, tanto a nivel de los interlocutores sociales como de las autoridades laborales, se han intensificado en particular en los últimos dos años, y que se celebran encuentros periódicos a nivel técnico. En marzo de 2018, los Ministros de Trabajo de Israel y la Autoridad Palestina se reunieron en Jerusalén. Dicho esto, aun cuando el nivel de coordinación en lo laboral todavía está lejos de lo alcanzado en los ámbitos de la seguridad y las finanzas, se ha logrado establecer un diálogo constante que permite estudiar soluciones en los campos de la seguridad y salud en el trabajo y con respecto a otras cuestiones de interés para los trabajadores palestinos en Israel, como la resolución de conflictos con los empleadores. Sin embargo, no debe subestimarse la importancia de estas iniciativas en el contexto actual de estancamiento del proceso de paz y habida cuenta de la necesidad apremiante de encontrar una vía conjunta para seguir avanzando, en particular hacia una mejor gobernanza de los trabajadores palestinos empleados en el mercado laboral israelí.

2. El mercado laboral palestino se debilita mientras que el crecimiento disminuye

Evolución macroeconómica

36. En un contexto de aumento de la incertidumbre en cuanto a las políticas, de disminución del apoyo de los donantes y de mantenimiento de las fuertes restricciones que frenan el desarrollo económico, el crecimiento de la economía palestina siguió perdiendo vigor en 2017, al registrar un PIB de 3,1 por ciento, en neta disminución con respecto al 4,7 por ciento alcanzado en 2016. Según estimaciones preliminares, la economía de la Ribera Occidental creció en un 4,3 por ciento, lo que representa una ligera mejora en comparación con el 3,5 por ciento registrado en 2016 ⁷. En cambio, la economía de Gaza se paralizó. Mientras que en 2016 el crecimiento impulsado por la reconstrucción había sido del 8,3 por ciento, en 2017 la producción no sólo se estancó, sino que disminuyó en 0,3 por ciento debido a la fuerte caída de la industria, la construcción y la agricultura, a lo que se sumó una reducción sustancial de los salarios. El bloqueo de Gaza se encuentra ahora en su undécimo año, y las restricciones continuas a la circulación de bienes, trabajadores y empresas siguen siendo los mayores impedimentos para emprender una vía de crecimiento y desarrollo más sostenible y con índices más elevados en el territorio palestino ocupado ⁸.

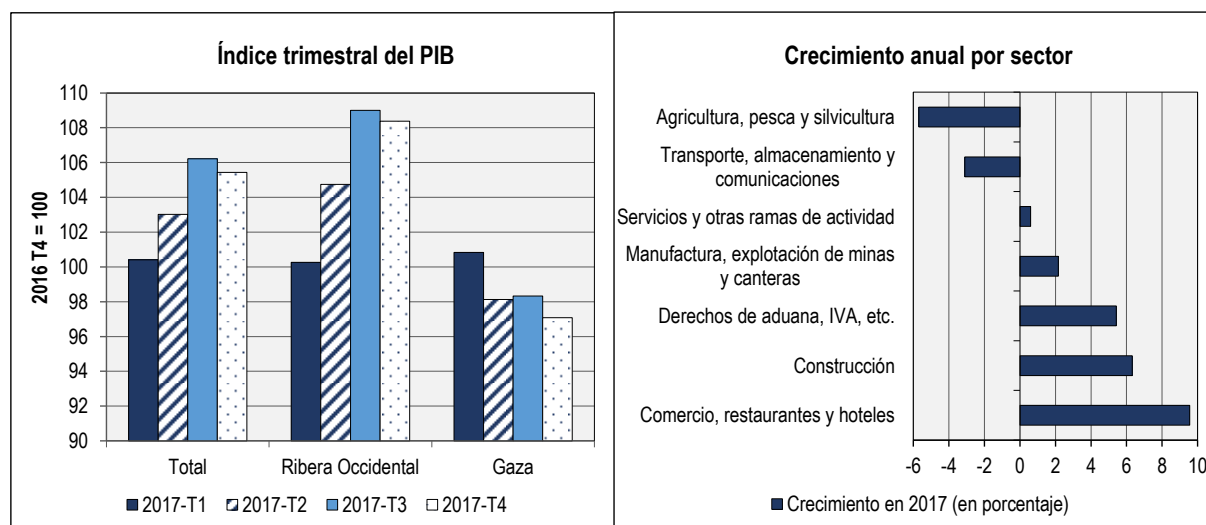
37. La tasa general del PIB por habitante no aumentó en 2017, a diferencia de 2016, año en que creció en 2,1 por ciento. Mientras que el PIB por habitante aumentó un 2 por ciento en la Ribera Occidental, en Gaza, cuya tasa de crecimiento demográfico supera a la de la Ribera Occidental, el producto por persona disminuyó un 4,4 por ciento durante el año. En consecuencia, se registró una divergencia considerable en los niveles de vida, al experimentarse mejoras modestas en la Ribera Occidental y una fuerte disminución en Gaza.

38. Por lo que se refiere a los resultados del crecimiento, dos sectores productivos (que aportan aproximadamente un tercio del empleo local), junto con los ingresos derivados de los derechos de aduana y del impuesto al valor agregado (IVA), generaron prácticamente todo el crecimiento económico registrado durante el año (gráfico 2.1 y cuadro 2.1). El sector del comercio, restaurantes y hoteles obtuvo mejores resultados, con un crecimiento del 9,6 por ciento durante el año y generó casi el 60 por ciento del crecimiento total de la economía. El sector de la construcción creció un 6,3 por ciento y generó un 12,6 por ciento del crecimiento general. Los derechos de aduana y el IVA crecieron un 5,4 por ciento durante el año y contribuyeron a casi un cuarto del crecimiento total del PIB; la mayor parte de este crecimiento se derivó del aumento de los aranceles aduaneros.

39. Por el contrario, los demás sectores, que contribuyen con dos tercios del empleo total, registraron ya sea un crecimiento débil (la manufactura con 2,2 por ciento, y los servicios con 0,6 por ciento) o un crecimiento negativo (la agricultura, pesca y silvicultura con -5,7 por ciento, y el transporte, almacenamiento y comunicaciones con -3,1 por ciento). En resumen, el crecimiento económico perdió vigor en 2017 y se concentró en sectores que sólo tienen un potencial limitado de generación de empleo.

⁷ Tasas calculadas sobre la base de estimaciones preliminares publicadas por la PCBS el 29 de marzo de 2018 (http://www.pcbs.gov.ps/portals/_pcbs/PressRelease/Press_En_29-3-2018-qna-en.pdf).

⁸ El Banco Mundial ha estimado que, para el año 2025, la supresión de las restricciones impuestas por Israel en la zona C podría generar un crecimiento económico acumulado adicional del 33 por ciento en la Ribera Occidental, y que el levantamiento del bloqueo en Gaza podría generar un crecimiento acumulado adicional del 32 por ciento (Banco Mundial, 2017a).

Gráfico 2.1. Evolución trimestral del PIB real (en precios constantes de 2015) y crecimiento anual por sector

Fuente: Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la Oficina Central de Estadística de Palestina (PCBS), correspondientes a las cuentas nacionales (2018).

Cuadro 2.1. Participación en el PIB y el empleo, por sector, en el territorio palestino ocupado (2017)

	Participación en el PIB (%)	Contribución al crecimiento del PIB (%)	Participación en el empleo (%)		
			Total	Hombres	Mujeres
Agricultura, pesca y silvicultura	2,8	-5,6	6,5	6,3	7,7
Manufactura, explotación de minas y canteras	13,0	9,0	13,9	14,5	10,8
Construcción	6,5	12,6	10,6	12,6	0,8
Comercio, restaurantes y hoteles	20,4	58,5	23,1	25,4	11,8
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,7	-6,0	7,1	8,1	2,5
Servicios y otras ramas de actividad	37,3	7,3	38,7	33,0	66,4
Derechos de aduana, IVA, SIFMI	14,3	24,1	—	—	—
Total	100	100	100	100	100

Nota: El cuadro no abarca el empleo en Israel y los asentamientos. SIFMI = servicios de intermediación financiera medidos indirectamente.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a las cuentas nacionales y a la encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo.

40. En lo que respecta a los resultados fiscales de la Autoridad Palestina, si bien el ingreso total disminuyó en 2017, el déficit global, estimado en 7,8 por ciento, fue inferior al que se había previsto. De hecho, hubo pocos cambios con respecto al año anterior. El aumento de los ingresos por derechos de aduana, la mejora de la recaudación del impuesto a la renta y la moderación del gasto público contribuyeron al logro de resultados fiscales que fueron algo más satisfactorios que lo previsto (FMI, 2018).

41. Cabe destacar que estos resultados se lograron en un contexto de disminución continua del apoyo externo. La financiación externa para gastos corrientes se estimó en 546 millones de dólares de los Estados Unidos en 2017, por debajo de los 603 millones de dólares de 2016 y los más de 1 000 millones de dólares de 2014. Conjuntamente, estas

tendencias redundaron en un déficit de financiación estimado en 420 millones de dólares, que se cubrió con nuevas transferencias recibidas y créditos adicionales obtenidos en los bancos nacionales. La disminución del apoyo de los donantes entraña un riesgo creciente, a saber, que las fuentes de financiación interna se agoten, lo que podría acarrear perjuicios generalizados para la economía real (Banco Mundial, 2018a).

Evolución del mercado laboral palestino

42. El mercado laboral palestino, que se ha debatido durante años de estancamiento, experimentó un nuevo deterioro sustancial en 2017, como se refleja en una diversidad de indicadores. Por ejemplo, mientras que la población en edad de trabajar (de 15 años o más) creció en casi 95 000 personas durante el año, superando los 3 millones, la fuerza de trabajo (es decir, las personas empleadas o que buscan empleo) aumentó en sólo 33 000 unidades, elevándose a un total de 1 375 000. En general, sólo el 45,5 por ciento de los palestinos en edad de trabajar participaron en el mercado de trabajo, lo que representa una disminución pequeña pero poco alentadora con respecto al 45,8 por ciento del año anterior. La tasa de actividad de los trabajadores palestinos es actualmente la 11.^a más baja del mundo, calculada entre 189 países con estimaciones disponibles, y figura en el tercio inferior de la región de los Estados árabes (OIT, 2017a).

Cuadro 2.2. Indicadores clave del mercado de trabajo, 2016-2017

	2016	2017	2016-2017
			Variación porcentual
Población de 15 años o más (en miles)	2 930	3 024	3,2
Fuerza de trabajo (en miles)	1 341	1 375	2,5
Empleo (en miles)	981	997	1,7
Ribera Occidental	574	582	1,4
Gaza	289	284	-1,7
Israel y asentamientos	117	131	11,5
Desempleo (en miles)	361	377	4,6
			Variación en puntos porcentuales
Tasa de actividad (en porcentaje)	45,8	45,5	-0,3
Hombres	71,6	71,2	-0,4
Mujeres	19,2	19,0	-0,3
Jóvenes	32,8	32,3	-0,5
Tasa de desempleo (en porcentaje)	26,9	27,4	0,6
Hombres	22,2	22,3	0,1
Mujeres	44,8	47,4	2,6
Jóvenes	41,7	43,3	1,6

Nota: Los totales tal vez no coincidan debido al redondeo. Los datos sobre el mercado de trabajo de la Ribera Occidental excluyen a los trabajadores palestinos empleados en Israel y en los asentamientos.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a la encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo, 2016 y 2017.

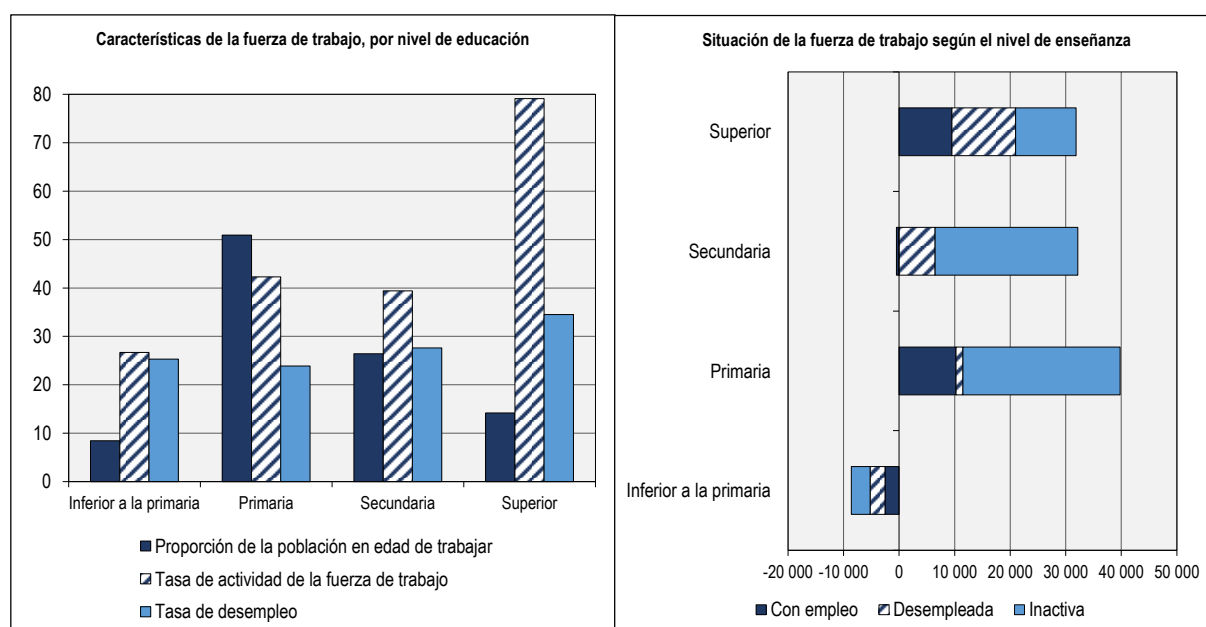
43. El empleo total aumentó en 16 700 personas durante el año, o un 1,7 por ciento, porcentaje inferior al crecimiento de 1,9 por ciento registrado en 2016. Si se excluye el crecimiento del empleo en Israel y los asentamientos, el aumento en 2017 fue de sólo 3 200 personas, o un 0,4 por ciento; el modesto crecimiento experimentado en la Ribera Occidental fue neutralizado ampliamente por la disminución del empleo en Gaza. Cabe destacar que el aumento del empleo palestino en Israel y los asentamientos incluyó más

de cuatro de cada cinco nuevos empleos creados durante el año, lo que muestra claramente el estancamiento del mercado laboral local palestino y la dependencia cada vez mayor con respecto a las oportunidades de trabajo en el mercado laboral de Israel y los asentamientos.

44. A estas débiles tendencias del empleo y de la tasa de actividad se sumó el aumento del desempleo, que pasó de 26,9 por ciento en 2016 a 27,4 por ciento en 2017. Se trata del nivel de desempleo más alto registrado en los últimos 15 años, y también el más alto entre los 170 países y territorios respecto de los cuales se dispone de estimaciones recientes. Además de los 377 000 desempleados, hay más de 84 000 palestinos en la fuerza de trabajo potencial, que incluye a las personas disponibles para trabajar pero que de momento no buscan empleo ⁹. Además, había otros 17 000 palestinos empleados que estaban en situación de subempleo por insuficiencia de horas, es decir, trabajando menos que un tiempo completo, pero disponibles y dispuestos a trabajar más horas. El índice compuesto de la subutilización de la fuerza de trabajo, que abarca a estos dos grupos, además del grupo de los desempleados, se elevó a 32,8 por ciento en 2017, frente a 32,5 por ciento alcanzado el año anterior.

45. El mercado de trabajo palestino se caracteriza por las dificultades, generalizadas y diversas, a que se ve confrontado como consecuencia de las características del espectro educativo. El gráfico 2.2 presenta los porcentajes de la población en edad de trabajar, las tasas de actividad y las tasas de desempleo con respecto a cuatro clasificaciones educativas principales (personas que no han cursado la educación primaria; personas que han cursado la educación primaria; personas que han cursado la educación secundaria; y personas que han cursado estudios superiores). El gráfico también muestra el incremento del total de la población en edad de trabajar en el último año, por grupo educativo y desglosado también según su situación ocupacional.

Gráfico 2.2. Población y situación ocupacional de la fuerza de trabajo por nivel de educación, 2017



Fuente: Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a la encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo, 2016 y 2017.

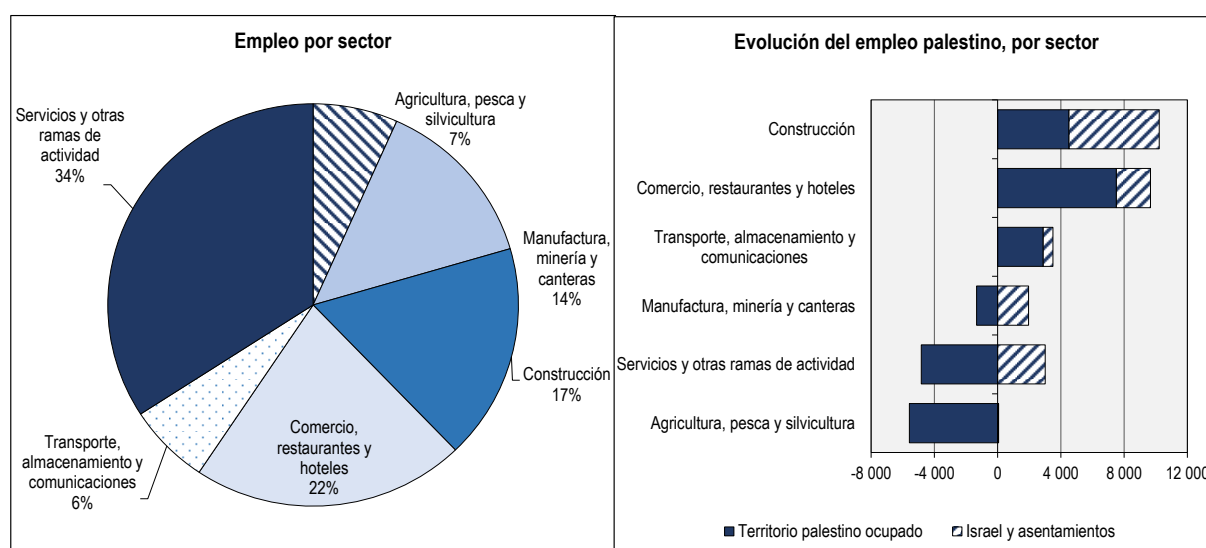
⁹ La fuerza de trabajo potencial es una variable de particular importancia en los mercados laborales deprimidos, ya que incluye a las personas que no abrigan ninguna esperanza de encontrar un trabajo, pero que, sin embargo, están excluidas de las estadísticas generales del desempleo.

46. Las personas que han cursado estudios superiores representan aproximadamente el 14 por ciento de la población en edad de trabajar; este es el segmento de la población palestina que crece más rápidamente. Sin embargo, los palestinos con mayor educación tropiezan con graves dificultades a la hora de obtener un empleo una vez que se han titulado. En 2017, hubo casi 32 000 personas egresadas de la educación superior, y aproximadamente dos tercios de ellas eran mujeres; sin embargo, el aumento del empleo entre quienes habían adquirido una educación superior fue de sólo 9 500 personas. Del número total de egresados de la educación superior que no habían encontrado empleo o estaban económicamente inactivos, nueve de cada diez eran mujeres. En general, la tasa de desempleo entre las personas tituladas de estudios superiores se elevó a 34,5 por ciento en 2017, lo que representa un aumento de 1,3 puntos porcentuales con respecto al año anterior. Los palestinos con un nivel de educación más elevado son también los más propensos a no encontrar empleo.

47. Por el contrario, entre las demás cohortes educativas, si bien el desempleo también es una preocupación importante, la diferencia más marcada con respecto a las personas con estudios superiores es que las tasas de actividad son mucho más bajas entre quienes tienen menos educación. Menos de cuatro de cada diez personas con educación secundaria participan en el mercado de trabajo. En general, el mercado laboral palestino sigue brindando muy pocas oportunidades de empleo en todos los campos profesionales y para todos los niveles y especialidades de educación.

48. Un factor crítico para determinar las tasas de actividad laboral y de desempleo es la estructura subyacente del mercado laboral y su dinámica, con inclusión del aumento de las oportunidades de empleo en todos los sectores económicos. El gráfico 2.3 muestra el empleo total en el territorio palestino ocupado y en Israel y los asentamientos, junto con la variación del empleo en 2017 en cada sector. El sector de los servicios (el mayor en términos de empleo) registró el segundo peor resultado durante el año, con una disminución general de casi 2 000 puestos de trabajo. Esto fue mitigado en cierta medida por las nuevas oportunidades de empleo generadas en el sector de los servicios de Israel y los asentamientos. Considerados en conjunto, los sectores de la agricultura, la industria manufacturera y el transporte, almacenamiento y comunicaciones representan aproximadamente el 27 por ciento del empleo total. Pero sólo este último sector experimentó un crecimiento significativo del empleo durante el año, mientras que se produjo una fuerte caída del empleo agrícola y un crecimiento laboral insignificante en la industria manufacturera.

Gráfico 2.3. Empleo por sector: distribución y variación en 2017



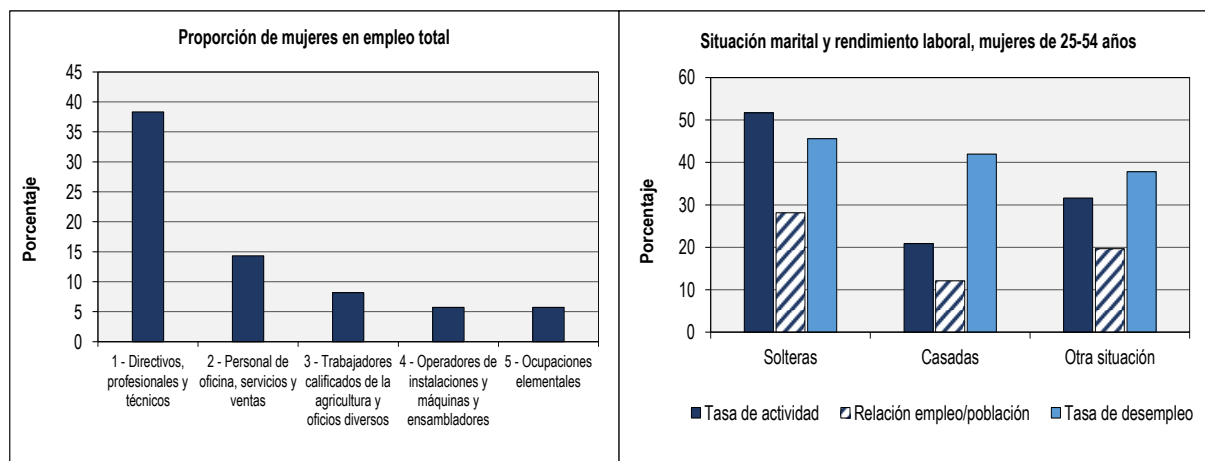
Fuente: Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a la encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo, 2016 y 2017.

49. Dos sectores generaron casi todo el crecimiento del empleo palestino durante el año pasado. El sector con mejores resultados generales en el empleo fue la construcción, al registrar un aumento de más de 10 000 puestos de trabajo, de los cuales más de la mitad se crearon en Israel y los asentamientos. El sector del comercio, restaurantes y hoteles (el segundo más grande en términos de niveles de empleo) registró un aumento de casi 10 000 puestos de trabajo, que se crearon esencialmente en la Ribera Occidental. Es importante destacar que estos dos sectores se cuentan entre los que registran un gran predominio de la fuerza de trabajo masculina, ya que las mujeres representan sólo el 9 por ciento en el comercio, restaurantes y hoteles y menos del 1 por ciento en la construcción. No es sorprendente, entonces, que al haberse concentrado el crecimiento del empleo en estos sectores, las oportunidades de trabajo para las mujeres se hayan deteriorado considerablemente durante el año.

Poner en primer plano el empleo de las mujeres

50. La ocupación, las normas sociales predominantes y la persistencia de la desigualdad de género han perjudicado por mucho tiempo a las mujeres palestinas en el mercado de trabajo. No tiene nada de extraño, entonces, que hayan sido las más afectadas por el gran deterioro del mercado laboral palestino que tuvo lugar en 2017. Diversos indicadores registraron resultados mucho peores para las mujeres a lo largo del año. En consonancia con las tendencias del empleo observadas en todos los sectores, en que aquellos donde predomina la fuerza de trabajo masculina recibieron la mayor parte de los puestos de trabajo creados durante el año, el empleo femenino disminuyó un 3,1 por ciento, en comparación con un aumento de 2,6 por ciento del empleo masculino. La tasa de desempleo entre las mujeres pasó de 44,8 por ciento en 2016 a 47,4 por ciento en 2017 — tasa esta última que es, de hecho, la más alta del mundo — lo que también ha significado que la tasa de desempleo total de los palestinos se convierta también en la más alta del mundo. La tasa de desempleo correspondiente entre los hombres cambió poco y se situó en 22,3 por ciento en 2017. Confrontadas a estas perspectivas de empleo nada prometedoras, menos de una de cada cinco mujeres palestinas participan activamente en el mercado de trabajo, en comparación con más de siete de cada diez hombres.

51. Las mujeres que trabajan lo hacen según un número de horas significativamente más bajo que el de los hombres, ya que el horario semanal medio de éstos es de casi 41 horas, en comparación con sólo 31 horas para las mujeres. Como consecuencia de lo anterior, las mujeres también continúan percibiendo salarios promedio significativamente más bajos que los hombres, en todos los principales grupos ocupacionales. En general, las mujeres palestinas ganan un promedio de 87 sheqels israelíes nuevos por día, en comparación con casi 118 sheqels israelíes nuevos por día para los hombres. Y los salarios promedio de las mujeres están creciendo más lentamente: en 2017 aumentaron sólo un 1,3 por ciento, en comparación con un crecimiento de 4,4 por ciento del salario para los hombres. Entre los jóvenes de 15 a 24 años, casi el 39 por ciento de las mujeres jóvenes no tienen empleo, ni reciben educación o formación profesional, en comparación con menos del 28 por ciento de los hombres jóvenes en la misma situación. Las mujeres casi no tienen acceso al mercado laboral israelí, lo que restringe aún más sus oportunidades en el mercado de trabajo, ya que más del 98 por ciento de los palestinos que trabajan en Israel y los asentamientos son hombres.

Gráfico 2.4. Las mujeres en Palestina: algunos indicadores del mercado de trabajo

Fuente: Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a la encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo, 2017.

52. Además de la segregación por motivo de género que se observa en todos los sectores, el mercado laboral palestino también adolece de segregación con respecto a las ocupaciones. Las mujeres tienen un acceso relativamente bueno a puestos directivos y profesionales, y constituyen casi el 40 por ciento del empleo total en este grupo ocupacional (gráfico 2.4). Sin embargo, este grupo representa sólo alrededor del 20 por ciento del empleo total, y su presencia se limita en gran parte al ámbito del sector público, que en los últimos años no ha sido una fuente importante de crecimiento del empleo (OIT, 2018). En los demás grupos ocupacionales, las mujeres representan menos del 15 por ciento de la fuerza de trabajo entre el personal de oficina, servicios y ventas, poco más del 8 por ciento entre los trabajadores calificados de la agricultura y otros oficios, y sólo alrededor del 5 por ciento entre los operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores y las personas empleadas en ocupaciones elementales.

53. Si bien el estancamiento general del crecimiento del empleo está frenando el empleo de las mujeres palestinas, las normas sociales también contribuyen de manera importante a limitar sus oportunidades en el mercado de trabajo. Entre las mujeres de 25 a 54 años, las que nunca se han casado tienen 2,5 veces más probabilidades de ser económicamente activas que las mujeres casadas (gráfico 2.4). Sólo el 12 por ciento de las mujeres casadas dentro de esta cohorte de la población en edad de trabajar tiene empleo, en comparación con casi el 30 por ciento de las que nunca se han casado. Estas cifras también reflejan la relativa falta de protección social y de servicios para el cuidado de los niños, así como el volumen desproporcionadamente elevado de responsabilidades domésticas y familiares que recae sobre las mujeres.

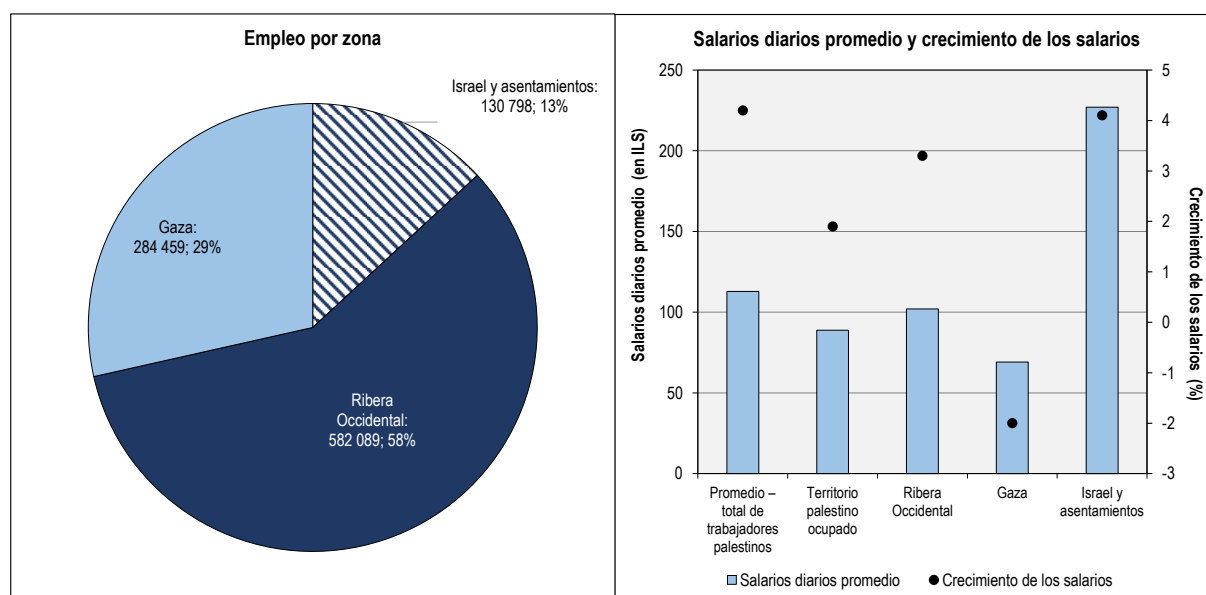
Disparidades salariales

54. Además de los indicadores de la demanda laboral y la cantidad y tipos de trabajos disponibles, también es importante evaluar los indicadores de la calidad del empleo. Se puede considerar que los salarios y el crecimiento salarial proporcionan la medida más directa. El gráfico 2.5 muestra la distribución del empleo palestino en la Ribera Occidental, Gaza e Israel y los asentamientos, junto con el salario diario promedio y el aumento del salario nominal en cada uno de estos ámbitos durante 2017.

55. En cuanto a la ubicación del empleo, en 2017 el 58 por ciento de los trabajadores palestinos estaban empleados en la Ribera Occidental, el 29 por ciento, en Gaza y el 13 por ciento, en Israel y los asentamientos. El gráfico muestra las grandes diferencias que hay

tanto entre los niveles salariales promedio como entre las tendencias de aumento salarial en las tres zonas. Los salarios promedio en Israel y los asentamientos, de 227 sheqels israelíes nuevos por día, exceden con creces los salarios más corrientes en la Ribera Occidental y Gaza. Los salarios en Israel y los asentamientos equivalen a más de 2,5 veces el promedio en el territorio palestino ocupado en su conjunto, y son casi 3,3 veces más altos que el salario promedio en Gaza. El crecimiento salarial nominal en Israel y los asentamientos, que fue de 4,1 por ciento en 2017, es también mucho más rápido. Los salarios crecieron un 3,3 por ciento en la Ribera Occidental, mientras que disminuyeron un 2 por ciento en Gaza. Los salarios promedio de todos los trabajadores palestinos crecieron un 4,2 por ciento durante el año, lo que se debió en gran parte a la composición cambiante de la fuerza laboral palestina. El empleo disminuyó en Gaza, donde los salarios son los más bajos, y aumentó sustancialmente en Israel y los asentamientos. El crecimiento del salario nominal medio en el territorio palestino ocupado fue de 1,9 por ciento durante el año. Esto no llegó a equiparar la tasa de crecimiento de 2,8 por ciento en la productividad del trabajo, medida como producción por trabajador a precios constantes.

Gráfico 2.5. Salarios diarios promedio en 2017 y crecimiento salarial nominal en 2016-2017



Fuente: Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a la encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo, 2016 y 2017.

56. Las diferencias en los niveles salariales entre los trabajadores palestinos empleados en la Ribera Occidental, Gaza e Israel y los asentamientos reflejan las marcadas diferencias en las realidades del mercado laboral en las tres zonas. De hecho, estos constituyen esencialmente tres mercados laborales distintos, cada uno con sus propias características y problemas.

Evolución del mercado laboral de Gaza

57. Cualquiera sea la forma de medición que se utilice, no cabe duda de que la situación de los trabajadores de Gaza y los demandantes de empleo empeoró dramáticamente en 2017. El bloqueo de Gaza impone drásticas restricciones a la importación y la exportación de bienes y a la circulación de personas. El actual desarrollo negativo de la base de producción de Gaza influye más que nunca en el mercado laboral. Mientras que la población en edad de trabajar aumentó en 40 000 personas, es decir, en 3,6 por ciento, el empleo disminuyó en 1,7 por ciento, con una pérdida de 5 000 empleos (cuadro 2.3). Sólo tiene empleo una cuarta

parte de los más de 1,1 millones de hombres y mujeres en edad de trabajar, lo que corresponde a una disminución de 1,4 puntos porcentuales con respecto al año anterior. La tasa de desempleo de Gaza, que ya era la más alta del mundo en 2016, aumentó nuevamente y se mantuvo en 43,6 por ciento en 2017. Cabe destacar que el 63 por ciento de los desempleados de Gaza han estado sin trabajo durante un año o más. El índice compuesto de la subutilización de la mano de obra, que incluye a los trabajadores desalentados y los subempleados, pasó de 49,8 por ciento en 2016 a 51,1 por ciento en 2017.

58. Si bien es cierto que esas circunstancias graves afectan a todos los participantes en el mercado de trabajo, ningún otro grupo demográfico ha sido más afectado que las mujeres y los jóvenes. En efecto, la tasa de desempleo entre las mujeres alcanzó casi el 69 por ciento en 2017, lo que corresponde a un aumento de 3,6 puntos porcentuales. Entre los jóvenes, la tasa de desempleo se aproxima ahora al 65 por ciento. Sólo uno de cada diez jóvenes y sólo una de cada 15 mujeres en edad de trabajar tiene empleo en Gaza. Si bien la participación en la educación y la formación profesional es una salida para la juventud sin empleo, el número de jóvenes que no tienen trabajo, no cursan estudios o no siguen una formación también está aumentando notablemente y se acerca rápidamente al 40 por ciento. El aumento del número de jóvenes ociosos representa no sólo un derroche de su potencial humano y económico, sino que también agrava los riesgos que pesan sobre la estabilidad y la paz.

Cuadro 2.3. Indicadores clave del mercado de trabajo en Gaza, 2016-2017

	2016	2017	2016-2017
			Variación porcentual
Población de 15 años o más (en miles)	1 076	1 116	3,6
Fuerza de trabajo (en miles)	496	505	1,7
Empleo (en miles)	289	284	-1,7
Desempleo (en miles)	207	220	6,4
			Variación en puntos porcentuales
Tasa de actividad (en porcentaje)	46,1	45,2	-0,9
Hombres	69,6	68,3	-1,3
Mujeres	22,0	21,6	-0,4
Jóvenes	31,6	31,4	-0,2
Relación empleo/población (en porcentaje)	26,9	25,5	-1,4
Hombres	45,7	43,8	-1,9
Mujeres	7,6	6,7	-0,9
Jóvenes	12,2	11,1	-1,1
Tasa de desempleo (en porcentaje)	41,7	43,6	1,9
Hombres	34,4	35,8	1,4
Mujeres	65,3	68,9	3,6
Jóvenes	61,5	64,6	3,1

Nota: Los totales tal vez no coincidan debido al redondeo.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a la encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo, 2016 y 2017.

59. Las graves restricciones a la economía de Gaza, mantenidas a través del bloqueo por aire, tierra y mar, sirven de sustrato a esta desalentadora evolución¹⁰. Las restricciones se intensificaron aún más durante 2017, lo que provocó una disminución del 50 por ciento en el número de personas que cruzaron de Gaza a Israel a través del paso fronterizo de Erez durante el año. En 2017 sólo se aprobó el 54 por ciento de las solicitudes de permisos de circulación, que permiten la entrada a Israel de personas que necesitan atención médica, comerciantes y personal de los servicios de urgencia, previo paso por los controles de seguridad, en neta reducción con respecto a 2016, año en que se aprobó el 62 por ciento. Un promedio mensual de 9 724 camiones cargados de mercancías entraron en Gaza durante el año, predominantemente a través del paso fronterizo de Kerem Shalom, lo que representa una baja del 3 por ciento con respecto a 2016. El número mensual promedio de camiones que salen de Gaza, principalmente con destino a la Ribera Occidental, ascendió a 218, en aumento con respecto a los 178 del año anterior. Sin embargo, hay que comparar esta cifra con los aproximadamente 1 300 camiones que exportaban mercancías de Gaza cada mes antes de la segunda intifada (OCAH, 2017a).

60. En 2017, a este retroceso se sumaron los efectos negativos de otros factores, como los recortes en las transferencias fiscales que la Autoridad Palestina destina a Gaza. Estos recortes, que comenzaron en marzo, incidieron en los medios de vida de la población tanto directa como indirectamente. El impacto directo fue provocado por las reducciones generales en los salarios del sector público, en proporciones situadas entre un 30 y un 50 por ciento. Los medios de sustento también se deterioraron como resultado de la reducción de los recursos financieros que la Autoridad Palestina aporta para la adquisición de energía, ya sea la compra del combustible utilizado en la única central eléctrica de Gaza o del suministro de electricidad a Israel. Gaza ha experimentado apagones diarios de una duración media de 18 a 20 horas. Este entorno adverso ha perjudicado enormemente a las empresas, en particular las que desarrollan actividades industriales cuyas operaciones dependen en gran medida del suministro de electricidad. Al cabo de años de reducción, el empleo en la industria manufacturera representa ahora menos del 5 por ciento del empleo total.

Tendencias del mercado de trabajo en la Ribera Occidental

61. Las restricciones siguen obstruyendo gravemente la economía de la Ribera Occidental, lo que frena las posibilidades de generar empleo de forma vigorosa y amplia. Entre estas restricciones se incluyen obstáculos físicos como los cortes de carretera, puestos de control, verjas, terraplenes y trincheras, además de la barrera de separación. La seguridad y la administración de la zona C, que es una fuente vital de recursos naturales, continúa bajo el control total de Israel, y casi tres cuartas partes de la misma siguen inaccesibles para las actividades de desarrollo palestinas. Estas restricciones siguen teniendo efectos negativos de gran alcance en toda la Ribera Occidental, ya que la zona C es la tierra que une las zonas A y B, que de otro modo estarían desconectadas.

62. El empleo creció un 3,1 por ciento en 2017 (cuadro 2.4). Sin embargo, esta cifra global oculta tendencias muy divergentes, ya que en la Ribera Occidental hay de hecho dos mercados de trabajo separados: el mercado laboral para los trabajadores y las empresas que operan en la Ribera Occidental y el mercado laboral para los palestinos que trabajan en Israel y los asentamientos. El empleo en la Ribera Occidental sólo creció un 1,4 por ciento durante el año,

¹⁰ Entre estas restricciones se incluyen, por ejemplo, la prohibición de importar a Gaza una amplia gama de bienes denominados de «doble uso» (es decir, bienes que Israel considera una amenaza para la seguridad, como maquinaria, equipos y otros insumos para la producción y los procesos) que figuran en una lista extensa y en constante evolución, y la imposición por los militares israelíes de una zona de pesca circunscrita, que limita el acceso de los pescadores de Gaza a entre 6 y 9 millas náuticas de la costa.

mientras que el empleo entre los palestinos ocupados en Israel y los asentamientos aumentó un 11,5 por ciento. Globalmente, el 62 por ciento de todo el crecimiento del empleo en la Ribera Occidental en 2017 se generó en Israel y los asentamientos, que ahora representan casi uno de cada cinco puestos de trabajo ocupados por palestinos en la Ribera Occidental.

63. En el mercado de trabajo de la Ribera Occidental, el crecimiento del empleo durante 2017 se concentró en sólo dos sectores: la construcción, y el comercio, restaurantes y hoteles. Todos los demás sectores mostraron pocos cambios en los niveles de empleo, con la excepción de la agricultura, que registró una caída de casi un 11 por ciento. El crecimiento del empleo en Israel y los asentamientos fue más equilibrado, con un 42 por ciento de nuevos puestos de trabajo en la construcción, 22 por ciento en los servicios, 16 por ciento en el comercio, restaurantes y hoteles, y 15 por ciento en la industria manufacturera. No se trata sólo de que los palestinos de la Ribera Occidental están dependiendo cada vez más del mercado de trabajo de Israel y los asentamientos para todo tipo de empleo, sino de que la economía israelí también está generando un volumen cada vez mayor de empleos en más sectores de la economía.

64. Con todo, a pesar del aumento de las oportunidades de empleo en Israel y los asentamientos, la situación general del mercado de trabajo para los palestinos en la Ribera Occidental sigue siendo muy difícil. La tasa de actividad se ha estancado, ya que menos de la mitad de la población en edad de trabajar está participando en el mercado laboral. La participación femenina no ha logrado superar el 20 por ciento; de hecho, la tasa de desempleo entre las mujeres alcanzó un 31,8 por ciento en 2017, lo que corresponde a un aumento de 2 puntos porcentuales durante el año. Menos del 23 por ciento de los jóvenes de la Ribera Occidental están empleados.

Cuadro 2.4. Indicadores clave del mercado de trabajo en la Ribera Occidental, 2016-2017

	2016	2017	2016-2017
			Variación porcentual
Población de 15 años o más (en miles)	1 853	1 909	3,0
Fuerza de trabajo (en miles)	845	870	2,9
Empleo (en miles)	691	713	3,1
Ribera Occidental	574	582	1,4
Israel y asentamientos	117	131	11,5
Desempleo (en miles)	154	157	2,1
			Variación en puntos porcentuales
Tasa de actividad (en porcentaje)	45,6	45,6	0,0
Hombres	72,8	72,9	0,1
Mujeres	17,6	17,5	-0,1
Jóvenes	33,5	32,8	-0,7
Relación empleo-población (en porcentaje)	37,3	37,4	0,1
Hombres	61,6	62,1	0,5
Mujeres	12,4	11,9	-0,5
Jóvenes	23,5	22,9	-0,6
Tasa de desempleo (en porcentaje)	18,2	18,1	-0,1
Hombres	15,5	14,9	-0,6
Mujeres	29,8	31,8	2,0
Jóvenes	29,8	30,1	0,3

Nota: Los totales tal vez no coincidan debido al redondeo.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a la encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo, 2016 y 2017.

Tendencias del empleo palestino en Israel y los asentamientos

65. Con salarios medios 2,2 veces más elevados que los de la Ribera Occidental, donde el desempleo permanece obstinadamente alto, la demanda de empleo en Israel y los asentamientos por parte de los palestinos que buscan trabajo sigue siendo importante ¹¹. El empleo palestino en Israel y los asentamientos creció sustancialmente en 2017, por lo que hay en la actualidad alrededor de 131 000 personas ocupadas allí, la gran mayoría de las cuales cruzan diariamente a Israel. Los salarios percibidos en Israel y los asentamientos siguen siendo una fuente fundamental de ingresos para muchos trabajadores palestinos y sus familias, y son cada vez más vitales para la economía palestina en su conjunto. De hecho, el volumen total de los salarios obtenidos en Israel y los asentamientos constituye ahora el 24,4 por ciento de la masa salarial palestina, lo que representa un aumento de dos puntos porcentuales con respecto a 2016.

66. Casi todos los trabajadores palestinos en Israel y los asentamientos son hombres; menos del 2 por ciento son mujeres. La mayoría, es decir, alrededor del 61,6 por ciento, trabaja en la construcción; otro 25 por ciento se reparte entre la industria manufacturera, y el comercio, restaurantes y hoteles (cuadro 2.5). A pesar de las estrictas restricciones a la circulación que rigen en gran parte de la Ribera Occidental y en la barrera de separación, aproximadamente un tercio de los palestinos empleados en Israel y los asentamientos en 2017 trabajaban allí sin un permiso reglamentario ¹².

Cuadro 2.5. Características de los trabajadores palestinos empleados en Israel y los asentamientos, 2017

	Con permiso (%) (n = 67 870)	Sin permiso (%) (n = 43 376)
Empleados en la construcción	71,9	60,8
Empleados en la agricultura	5,8	13,1
Empleados en la industria, minería y canteras	13,6	13,3
Empleados en el comercio, restaurantes y hoteles	6,0	11,1
Tienen un contrato escrito	2,3	0,2
Tienen un contrato verbal	46,0	13,7
Reciben fichas de salario	48,5	0,9
Se les descuenta el impuesto a la renta	50,3	0,9
Contribuyen a fondo de pensiones	59,7	1,9
Tienen vacaciones anuales pagadas	53,1	1,0
Tienen licencias por enfermedad pagadas	12,8	0,4
Tienen seguro de salud privado gratuito	40,9	0,6
Tienen seguro de salud público gratuito	7,8	0,2
Tienen seguro de accidentes	27,3	0,7

Nota: – n = número total. No se incluyen los trabajadores de Jerusalén Oriental que tienen tarjeta de identificación israelí.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a la encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo, 2017.

¹¹ Desde abril de 2006, el mercado laboral israelí ha permanecido efectivamente cerrado para los trabajadores palestinos de Gaza.

¹² Desde 2015, la legislación israelí permite que los hombres mayores de 55 años y las mujeres mayores de 50 ingresen a Israel sin un permiso. Un número desconocido de estas personas busca trabajo.

67. Los tipos de actividad económica que dan ocupación a los trabajadores con permiso y a los que no lo tienen son, en general, similares, aunque con algunas diferencias notables. Mientras que la mayoría de los trabajadores, tanto documentados como indocumentados, están empleados en la construcción, y que en la industria manufacturera trabaja una proporción similar de documentados e indocumentados, las personas sin permiso tienen más probabilidades de ser empleadas en la agricultura y en el comercio, restaurantes y hoteles. En lo relativo a los contratos y las prestaciones sociales, las condiciones de trabajo difieren sustancialmente entre los titulares de permisos y los trabajadores indocumentados. Lo más notable es que, por regla general, los trabajadores sin permiso no disfrutan de prestaciones tales como las vacaciones anuales pagadas o la licencia por enfermedad y el seguro de salud pagados por el empleador, y prácticamente ninguno recibe una ficha de salario ni es objeto de deducción del impuesto sobre la renta con respecto a los salarios. Esto implica que la inmensa mayoría de los trabajadores palestinos indocumentados que prestan servicio en Israel reciben su paga en efectivo y no se benefician de ningún tipo de protección social.

68. Es tal vez aún más alarmante, y por cierto más inesperado, observar que, según los datos disponibles, una gran parte de los trabajadores palestinos que tienen un permiso para trabajar en Israel tampoco gozan de prestaciones sociales, y que la vasta mayoría no está empleada con arreglo a un contrato escrito. Esta información viene a confirmar la existencia de un entorno laboral que ha facilitado la emergencia de los poderosos intermediarios que tramitan la obtención de los permisos de trabajo.

69. Numerosos interlocutores señalaron a la misión que aproximadamente la mitad de los trabajadores palestinos empleados en Israel con un permiso lo obtienen recurriendo a un intermediario, por un costo que en la actualidad varía de 2 000 a 2 500 sheqels israelíes nuevos por mes. Estas estimaciones parecen confirmar la magnitud del problema que plantean los intermediarios, ya que más de la mitad de los trabajadores palestinos con un permiso para emplearse en Israel carecen de contrato y no reciben una ficha de pago. Con frecuencia, estos trabajadores suelen trabajar para un empleador distinto del que figura en su permiso, ya que lo han obtenido a través de un intermediario. Partiendo de esta base, es posible estimar los costos relacionados con el pago recibido por los intermediarios de parte de los palestinos que trabajan en Israel y los asentamientos, pago que se ha dado en llamar «impuesto del intermediario»¹³.

Cuadro 2.6. Estimación anual del «impuesto del intermediario» pagado por los trabajadores palestinos

	Valores inferiores	Valores superiores
<i>Hipótesis</i>		
Porcentaje de titulares de permiso que pagan el «impuesto»	40%	50%
Costo mensual del permiso (en sheqels)	2 000	2 500
<i>Estimación del impuesto del intermediario</i>		
Impuesto anual del intermediario (millones de sheqels)	652	1 018
Impuesto anual del intermediario en porcentaje del total de salarios	9,3	14,6
Fuente: Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a la encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo, 2017.		

¹³ Anteriormente, la OIT se había basado en tres situaciones hipotéticas para estimar un rango del impuesto del intermediario en 2016, calculado entre 232 y 1 360 millones de sheqels israelíes nuevos, lo que correspondía a entre 3,6 y 16,9 por ciento de la masa salarial de los trabajadores palestinos (OIT, 2017c).

70. Los valores actualizados del impuesto del intermediario para 2017 indican un rango probable de entre 652 millones y 1 018 millones de sheqels israelíes nuevos, lo que equivale a entre 187 y 292 millones de dólares de los Estados Unidos (cuadro 2.6) ¹⁴. Esto representa entre el 9,3 y el 14,6 por ciento de todos los salarios palestinos ganados en Israel y los asentamientos en 2017. Esta estimación no incluye ningún pago hecho por trabajadores palestinos empleados en Israel y los asentamientos sin un permiso. La misión del año anterior recibió información en el sentido de que Israel había previsto revisar el sistema de concesión de permisos para mediados de 2017, con el objetivo de proporcionar a los trabajadores palestinos en Israel permisos que no los hiciera depender de un empleador específico. Se esperaba que esta nueva política fuera a mitigar el problema planteado por la acción de los intermediarios. Sin embargo, se puso en conocimiento de la misión de este año que, hasta mediados de marzo aún no se habían aplicado medidas concretas. Para que la reforma necesaria del sistema de permisos y los esfuerzos encaminados a eliminar el impuesto del intermediario tengan éxito, será necesario que el Gobierno israelí y la Autoridad Palestina impulsen nuevas vías de cooperación y coordinación con respecto a los trabajadores palestinos empleados en Israel y los asentamientos.

71. Si tal reforma está bien diseñada y se aplica de manera efectiva, podrá redundar en grandes beneficios económicos para los trabajadores palestinos, sus familias y la economía palestina en general. Esto, a su vez, también beneficiará a Israel, al reducir o eliminar la economía sumergida y asegurar un mercado de trabajo más justo para los trabajadores palestinos empleados en Israel. Esas mejoras también ayudarán a fomentar un entorno más propicio para la paz y la seguridad.

¹⁴ Cálculo basado en un tipo de cambio de 3,49 sheqels israelíes nuevos por dólar de los Estados Unidos.

3. Los derechos de los trabajadores palestinos se ven aún más restringidos

Expansión de los asentamientos: la realidad en el terreno

72. La ocupación israelí y la continuación de la expansión de los asentamientos afectan profundamente la vida cotidiana de los hombres y mujeres palestinos que tratan de ganarse la vida: restringe sus derechos a la libertad de circulación y residencia, así como el acceso a los recursos, el trabajo y la educación, factores que están estrechamente relacionados entre sí.

73. Los asentamientos son contrarios al derecho internacional y constituyen un obstáculo para la paz y el desarrollo económico y social¹⁵. Las Naciones Unidas han pedido reiteradamente al Gobierno de Israel que ponga fin a las actividades de asentamiento en el territorio ocupado desde 1967. La Resolución más reciente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre este tema (2334, de 2016) condenó «la construcción y expansión de los asentamientos, el traslado de colonos israelíes, la confiscación de tierras, la demolición de viviendas y el desplazamiento de civiles palestinos, en violación del derecho internacional humanitario y las resoluciones pertinentes» (Naciones Unidas, 2016a).

74. Actualmente hay unos 150 asentamientos israelíes en la Ribera Occidental, incluida Jerusalén Oriental. Además, se han establecido unos 100 puestos de avanzada sin la aprobación del Gobierno. Estos son considerados ilegales tanto según las leyes israelíes como en virtud del derecho internacional (OCAH, 2017b). Las cifras sobre el número de colonos varían según la fuente, pero concuerdan en cuanto a que su total es de al menos 600 000, un tercio de los cuales se han instalado en Jerusalén Oriental. Según los registros de la Oficina de Estadística de Israel, en 2016 había 399 300 colonos residentes en la Ribera Occidental (CBS, 2017a), a los que otras fuentes agregan 210 000 colonos residentes en Jerusalén Oriental (Naciones Unidas, 2018b). A modo de comparación, según el censo realizado por la Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS) en 2017, en la zona C, que abarca la mayor parte de la Ribera Occidental, viven 393 163 palestinos.

75. Como se ha descrito en las memorias anteriores del Director General, la expansión de los asentamientos, que conlleva expropiaciones, desalojos y demoliciones, y el sistema de planificación y ordenación territorial coartan el desarrollo y menoscaban el empleo y los medios de subsistencia de los palestinos, así como el pleno disfrute de sus derechos sociales y económicos. A pesar de que en la Resolución 2334 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se insta a Israel a que ponga fin de inmediato y completamente a todas las actividades de asentamiento en el territorio palestino ocupado, con inclusión de Jerusalén Oriental, los informes trimestrales sobre esta materia presentados al Consejo de Seguridad por la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz en el Oriente Medio (UNSCO) confirman que se está haciendo lo contrario. En la zona C, las autoridades israelíes aprobaron los proyectos de construcción de casi 7 000 viviendas en 2017, es decir, más del doble que en 2016. También se aprobaron planes para la construcción de otras 100 viviendas en el nuevo asentamiento de Amihai, destinadas a las personas que fueron desalojadas del puesto de avanzada de Amona (Naciones Unidas, 2017b; Naciones Unidas, 2017c). Según la ONG israelí Peace Now, en 2017 se inició la construcción de más de 2 700 viviendas y se fundaron tres nuevos

¹⁵ La ilegalidad de los asentamientos según el derecho internacional ha sido confirmada por la Corte Internacional de Justicia (CIJ, 2004), por las Altas partes contratantes en el cuarto convenio de Ginebra (HCP, 2001) y por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Resolución 465 (1980) y Resolución 2334 (2016)).

puestos de avanzada (Peace Now, 2017). En los primeros meses de 2018, el Gobierno israelí también comenzó a planificar la construcción de unas 1 500 viviendas en asentamientos existentes y aprobó la instalación de un nuevo asentamiento para acoger a los residentes del puesto de avanzada de Havat Gilad (Naciones Unidas, 2018c).

76. La aplicación de la denominada «ley de regularización»¹⁶, que contiene normativas sobre el establecimiento y el desarrollo de los asentamientos israelíes en la Ribera Occidental, se ha suspendido como consecuencia de un recurso que la impugna, presentado ante el Alto Tribunal de Justicia (ACRI, Peace Now y Yesh Din, 2017). Aunque el Procurador General de Israel ha expresado su oposición a esta ley y solicitado al Alto Tribunal que suspenda su aplicación en espera de una decisión definitiva, también ha emitido opiniones legales que aprueban el uso de un mecanismo alternativo para tomar posesión de tierras palestinas pertenecientes a propietarios privados (Naciones Unidas, 2018b). Existe inquietud en cuanto a que estas acciones podrían dar lugar a una legalización retroactiva de los asentamientos y los puestos de avanzada ilegales (Naciones Unidas, 2017c), lo que complicaría aún más las perspectivas de alcanzar un acuerdo negociado sobre la cuestión de los dos Estados.

Separación y fragmentación en la Ribera Occidental

77. El aumento de la tensión generada por las actividades de asentamiento en la Ribera Occidental incide en los derechos y los medios de subsistencia de los trabajadores palestinos. La violencia ejercida por los colonos contra los palestinos, así como por los palestinos contra los colonos, ha seguido provocando muertes y lesiones en ambas partes, así como la destrucción de bienes pertenecientes a los palestinos, incluida la infraestructura indispensable para sustentar los medios de vida. La violencia de los colonos también ha impedido que los palestinos lleguen a sus lugares de trabajo y tierras agrícolas, especialmente en las cercanías de los asentamientos (OCAH, 2017c; 2018a).

78. Como consecuencia del sistema de planificación impuesto en la zona C y Jerusalén Oriental, sigue siendo prácticamente imposible que los palestinos puedan obtener permisos de construcción. En los últimos diez años, la tasa promedio de aprobación de solicitudes de permisos de construcción para los palestinos en la zona C fue inferior al 4 por ciento. La inflexibilidad de las autoridades israelíes por lo que se refiere a las estructuras construidas ilegalmente se traduce en la demolición, o la amenaza de demolición, de viviendas, escuelas, tiendas y refugios para animales. Tales demoliciones tienen un grave impacto económico y social en las familias palestinas y pueden conducir a la pérdida del empleo y los medios de subsistencia. En 2017, la OCAH registró la demolición de 423 estructuras, de las cuales casi un tercio se encontraba en Jerusalén Oriental, lo que ocasionó el desplazamiento de 664 personas (OCAH, 2018b). También prosiguió la demolición de estructuras financiadas por entidades donantes (UE, 2017). En los primeros tres meses de 2018 se demolieron un total de 86 estructuras, incluidas 48 en Jerusalén Oriental, lo que provocó el desplazamiento de 99 personas. La mayoría fueron destruidas debido a la falta de permisos de construcción, que los palestinos pueden solicitar con respecto a menos del 1 por ciento de la superficie de la zona C. Actualmente hay más de 13 000 órdenes pendientes de demolición de propiedades palestinas en la zona C, de las cuales 500 han recibido ya la autorización de ejecución. También han continuado las

¹⁶ Ley núm. 5777-2017, reguladora de los asentamientos en Judea y Samaria, de 6 de febrero de 2017 (Ley de Regularización). Se puede consultar la versión inglesa de esta ley en la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos (Library of Congress), en la dirección: <https://www.loc.gov/law/help/israel-settlement/judea-and-samaria.php#Translation>.

demoliciones punitivas de las viviendas de las familias de quienes llevan a cabo ataques contra los israelíes (Naciones Unidas, 2018a).

79. La libertad de circulación es un requisito imprescindible para el disfrute de los derechos sociales y económicos. Sin embargo, Israel sigue imponiendo un complejo sistema de barreras físicas y administrativas en la zona C, que justifica por la existencia de riesgos de seguridad. El acceso a las explotaciones agrícolas palestinas sigue estando restringido en las zonas aledañas a los asentamientos israelíes y dentro de éstos, así como en la zona de separación («Seam Zone») ¹⁷, donde para circular se requiere una coordinación previa con las autoridades o permisos especiales. Se ha recibido información sobre una intensificación de las restricciones en la parte norte de la Ribera Occidental, donde se encuentra la mayoría de los pasos fronterizos que están abiertos diariamente, lo que afecta el acceso de los granjeros a sus tierras agrícolas en la zona de separación. La tasa de aprobación de las solicitudes de permiso para tener acceso a las tierras en esta zona durante la cosecha de aceitunas se redujo de un 58 por ciento en 2016 a un 55 por ciento en 2017. Más de 10 700 solicitudes de agricultores fueron rechazadas o aún seguían pendientes al finalizar la cosecha de aceituna de 2017 (OCAH, 2017d). Además, muchos agricultores palestinos se quejan de que el lapso de tiempo asignado para las tareas de la cosecha bajo protección del ejército israelí es insuficiente y deja a los agricultores vulnerables ante los ataques de los colonos (Naciones Unidas, 2018a). El número de olivos de propiedad de palestinos que fueron destruidos presuntamente por los colonos se triplicó: 5 582 árboles en comparación con 1 652 durante la temporada de 2016 (OCAH, 2017d).

80. Las repercusiones de los asentamientos israelíes en la vida de la población palestina es particularmente grave en el distrito H2 de la ciudad de Hebrón ¹⁸, sometida al control directo de Israel. Viven en dicho distrito aproximadamente 40 000 palestinos y algunos centenares de colonos israelíes, en un área que comprende el 20 por ciento de la ciudad (OCAH, 2018c). La presencia de asentamientos israelíes en el corazón de la ciudad y la instalación de dispositivos de segregación en las carreteras han impuesto restricciones estrictas a la circulación y el acceso de los palestinos. Más de cien obstáculos circunscriben la zona de asentamiento y sus alrededores, separándola del resto de la ciudad (OCAH, 2018c).

81. Las medidas aplicadas para separar a los colonos de los palestinos han llevado a que la zona de asentamiento del H2 sea declarada zona militar cerrada, lo que ha agravado el aislamiento de más de 800 residentes palestinos. Éstos deben registrarse ante las autoridades israelíes, someterse a inspección en un puesto de control antes de llegar a sus hogares e ingresar en la zona únicamente a pie; no está permitido recibir visitantes (OCAH, 2018c). En 2017 se instalaron dos puntos de control adicionales en el distrito. También se instaló una nueva valla alrededor de dos barrios palestinos, en el mes de mayo, lo que aumentó la separación de los palestinos con respecto a la carretera principal que los conecta con la ciudad (OCAH, 2017e). Otros 4 500 palestinos que residen en las calles adyacentes a los asentamientos israelíes tienen ahora la obligación de someterse a inspección en un puesto de control para acceder al área restringida. La circulación de vehículos de palestinos está casi totalmente prohibida en esta zona (OCAH, 2018c).

¹⁷ Se denomina así a la zona comprendida entre la barrera de separación y la «línea verde», que ha sido designada como «cerrada» a la libre circulación.

¹⁸ El Protocolo Especial para Hebrón, firmado por Israel y la Autoridad Palestina el 17 de enero de 1997, estableció una zona separada, denominada H2, que abarca aproximadamente el 20 por ciento de la ciudad de Hebrón y para la cual la Autoridad Palestina suministrará servicios administrativos, reservándose Israel el control completo de la seguridad. En 1997, actuando en conformidad con un acuerdo suscrito con la Organización de Liberación de Palestina (OLP), Israel traspasó a la Autoridad Palestina el control del 80 por ciento de la ciudad (H1).

82. Como resultado de las restricciones de circulación y acceso, el personal docente y los alumnos palestinos se ven a menudo obligados a trasladarse a pie a sus escuelas en las zonas restringidas, en algunos casos después de recorrer un desvío de varios kilómetros y de exponerse así a situaciones de fricción con los colonos. En el distrito H2, más de 4 200 escolares tienen que cruzar puntos de control todos los días para ir a la escuela (Naciones Unidas, 2017d). Más de 500 empresas palestinas ubicadas en esta zona permanecen cerradas por orden militar, y más de 1 000 otras empresas han debido cerrar como consecuencia del acceso restringido para clientes y proveedores. Al visitar el distrito H2 de Hebrón, la misión pudo observar de primera mano la forma en que las restricciones han culminado en la creación de caminos segregados para los colonos, y comprobar que el aislamiento de la zona de asentamiento y sus alrededores con relación al resto de la ciudad ha provocado un grave deterioro de las condiciones de vida y los medios de subsistencia de los palestinos que permanecen en el distrito.

Jerusalén Oriental: reclamar derechos en un espacio que se reduce

83. Jerusalén Oriental, que fue anexionada unilateralmente por Israel en 1967, sigue aislada del resto de la Ribera Occidental. La vida de los hombres y mujeres palestinos que viven allí sigue siendo modelada por las restricciones a la circulación, la incertidumbre en cuanto a los derechos de residencia, la grave escasez de vivienda y las demoliciones, así como por el acceso limitado al empleo y a una educación o formación profesional de calidad. Hoy, más de 320 000 palestinos viven en Jerusalén, lo que representa el 37 por ciento de la población de la ciudad. En comparación, más de 200 000 colonos israelíes viven en grandes bloques de asentamientos, mientras que otros 2 000 a 3 000 viven en pequeños enclaves en el corazón de los vecindarios palestinos (Naciones Unidas, 2018b).

84. Mientras que más de un tercio de la superficie de Jerusalén Oriental está reservada para la construcción de asentamientos israelíes, sólo el 13 por ciento está disponible para la construcción por palestinos (OCAH, 2017f). En realidad, la obtención de permisos de construcción es prácticamente imposible para los palestinos. Al menos un tercio de todas las viviendas palestinas en Jerusalén Oriental se han levantado sin permisos, lo que implica que más de 100 000 residentes corren el riesgo de ser desplazados. En 2017, un tercio de todas las demoliciones en la Ribera Occidental tuvieron lugar en Jerusalén Oriental; 142 estructuras, con la inclusión de viviendas habitadas y edificaciones relacionadas con los medios de vida, fueron demolidas por falta de un permiso de construcción (OCAH, 2017f).

85. Las Naciones Unidas han seguido exhortando a Israel a cumplir su obligación internacional de no modificar el carácter, el estatus jurídico y la composición demográfica del territorio palestino ocupado, con inclusión de Jerusalén Oriental (OCAH, 2017b; Naciones Unidas, 2017e). Sin embargo, en 2017, la actividad de asentamientos se aceleró aún más en Jerusalén Oriental. La construcción de viviendas se intensificó, con una planificación en aumento, al pasar de 1 600 unidades en 2016 a 3 100 en 2017; además, se están llevando adelante los procedimientos de desalojo de unas 180 familias palestinas, lo que amenaza sus medios de subsistencia y la continuidad de su condición de residentes permanentes. Asimismo, se pusieron en marcha los preparativos para el desarrollo de infraestructuras en Givat Hamatos, lo que reforzaría aún más el cinturón de asentamientos que mantiene a Jerusalén Oriental aislada de la parte sur de la Ribera Occidental. La planificación de viviendas para los colonos también se intensificó en el barrio palestino de Sheikh Jarrah, adyacente a la Ciudad Vieja (Naciones Unidas, 2017c). En septiembre de 2017, comenzó la construcción de la carretera de circunvalación de Jerusalén Oriental

entre las comunidades palestinas de Al-Za'ayim y Anata, que, una vez que esté terminada, será un factor importante del desarrollo de la infraestructura de asentamientos de la zona E1 (Naciones Unidas, 2018b) ¹⁹.

86. Junto con las medidas de expansión de los asentamientos, también suscitan inquietud las iniciativas y proyectos legislativos recientes de Israel, que podrían conducir a la imposición unilateral de un nuevo trazado de los límites del Municipio de Jerusalén. El 2 de enero de 2018, la Knesset aprobó una enmienda a la ley básica sobre Jerusalén como capital de Israel, que planteará aún más dificultades a los gobiernos israelíes cuando se aborde la eventual transferencia a una entidad o autoridad extranjera de zonas que se encuentran actualmente dentro de las fronteras municipales de Jerusalén, puesto que para que se aprueben tales medidas se requerirá una mayoría calificada de dos tercios de la Knesset. Al mismo tiempo, la enmienda reduce la proporción de votos necesaria para la aprobación de los futuros proyectos de ley que tengan por objeto alterar los límites municipales de Jerusalén, que en adelante podrán decidirse por mayoría simple (Naciones Unidas, 2017b; Ir Amim, 2018). Según algunas ONG, el proyecto de ley sobre el «Gran Jerusalén» (núm. 5777-2017 – P4386/20), que se presentó a la Knesset en julio de 2017, pretende ampliar el área de jurisdicción de Jerusalén al conferir la condición de sub-municipalidades a las autoridades locales de los tres principales bloques de asentamientos, a saber, Ma'ale Adumim (que incluye la zona E1), Gush Etzion y Givat Ze'ev. De aprobarse, esta iniciativa agregaría unos 150 000 colonos de la Ribera Occidental a la categoría de residentes en la ciudad. El proyecto de ley ha sido suspendido debido a la presión internacional (Ir Amim, 2018; ACRI, 2017a; Naciones Unidas, 2017c; PASSIA, 2018).

87. Conservar el «estatuto de residente permanente» es fundamental para que los palestinos de Jerusalén puedan preservar su derecho a vivir y trabajar en Jerusalén Oriental. El estricto régimen de residencia que se aplica actualmente a los palestinos que viven en Jerusalén Oriental ya tiene un impacto profundo y adverso en cuanto al acceso a los empleos, la atención médica y la educación (Naciones Unidas, 2017c, ACRI, 2017b). Los palestinos de la Ribera Occidental que viven fuera de la frontera municipal declarada por Israel deben solicitar permisos de entrada, lo que limita sus oportunidades para buscar empleo en Jerusalén Oriental y restringe su acceso a las instituciones de educación y capacitación. Al parecer, dado que la residencia permanente puede revocarse por varios motivos, incluso por vivir fuera de Jerusalén, muchos titulares de documentos de identidad de Jerusalén cuyas residencias se encontraron del lado de la Ribera Occidental después de la instalación de la barrera de separación se han reubicado al otro lado de la barrera para mantener su condición de residentes permanentes (ACRI, 2017b). Esto ha provocado el hacinamiento en los barrios árabes. Varios interlocutores informaron a la misión de que, para poder conservar su condición de residencia permanente, las familias de Jerusalén tienen que demostrar regularmente que Jerusalén Oriental sigue siendo su «centro de vida». Además, las ONG han expresado su preocupación por los proyectos de ley presentados a la Knesset sobre la revocación del estatuto de residente permanente de los palestinos y sus familiares, lo que redobla la vulnerabilidad de los derechos de residencia de los palestinos en Jerusalén Oriental (Al-Haq y otros, 2018).

88. La situación en los barrios palestinos que han sido aislados del resto de la ciudad por la barrera de separación no ha mejorado. El acceso a la educación, la formación profesional y el empleo para los palestinos que viven del lado de la Ribera Occidental de la barrera de separación sigue gravemente limitado. Debido a las restricciones a la construcción y a la

¹⁹ El «corredor E1» es la franja de territorio situada entre Jerusalén y el asentamiento de Ma'ale Adumim. Si su implantación se lleva a cabo, aislará completamente a Jerusalén Oriental del resto de la Ribera Occidental.

crítica escasez de viviendas asequibles, estos barrios se han convertido en la opción inevitable para miles de habitantes de Jerusalén Oriental que, tras encontrarse aislados al este de la barrera de separación, se mudaron a la Ribera Occidental (Ir Amim, 2018). En 2016, aproximadamente 160 000 palestinos vivían en estos vecindarios ²⁰, que todavía forman parte del municipio israelí de Jerusalén. La mayoría tienen el estatuto de residencia permanente, continúan pagando impuestos municipales y han tenido vínculos con la ciudad durante generaciones (Ir Amim, 2018). Para ellos, el acceso a los lugares de trabajo se ve obstaculizado por los puntos de control que hay que cruzar para ingresar en la ciudad. Mientras que, por una parte, se estima que el número de palestinos que viven en esta situación casi se ha triplicado en diez años, por otra parte, los servicios prestados por las instituciones israelíes se han reducido drásticamente (OCAH, 2017g). Entre las ONG hay inquietud en cuanto a que los actuales planes e iniciativas del Gobierno pueden redundar en un mayor deterioro de las condiciones en los vecindarios afectados por la barrera de separación (Al-Haq y otros, 2018; Ir Amim, 2018; ACRI, 2017a).

Gaza: un polvorín en plena crisis de los derechos humanos

89. En Gaza, las condiciones de vida y los derechos de los trabajadores se encuentran bajo una amenaza continua, en particular con respecto al derecho a la libertad de circulación, el derecho a la educación y el acceso a oportunidades de empleo decente. Antes del bloqueo, un gran número de palestinos entraban y salían de Gaza, muchos de ellos para trabajar en Israel (OCAH, 2017f). En la actualidad, los permisos de trabajo para los palestinos de Gaza siguen suspendidos, y los mercados laborales de Israel y la Ribera Occidental aún están cerrados para ellos. La tendencia de reducción del número de permisos para fines distintos del trabajo, como las actividades comerciales y empresariales, comenzó en 2016 y se ha mantenido. En diciembre de 2017, seguían aún válidos sólo 551 permisos para comerciantes, es decir, un 85 por ciento menos que el promedio de 3 600 permisos vigentes a finales de 2015. Muchas de las personas a las que se negó la entrada a Israel eran empresarios de sectores que en otra época empleaban a un número importante de trabajadores en Gaza (OCAH, 2017f). La situación mejoró en alguna medida en febrero de 2018, cuando volvió a incrementarse el número de permisos concedidos a los empresarios; en realidad, según las informaciones disponibles, muchos de estos permisos fueron revocados más tarde cuando las personas en cuestión intentaron salir de Gaza (OQ, 2018).

90. El deterioro de las condiciones sociales y económicas como consecuencia del bloqueo prolongado, agravado por las medidas impuestas en Gaza por las autoridades *de facto*, afecta particularmente a las mujeres. Estudios recientes indican que el empobrecimiento, el hacinamiento y la ausencia de oportunidades económicas son los motores centrales de la violencia de género en Gaza (ONU-Mujeres, 2017). Una ONG local que protege los derechos de las mujeres registró 1 853 casos de agresiones y violencia contra mujeres entre enero y julio de 2017, tanto en el entorno doméstico como en el lugar de trabajo (CWLRG, 2017).

91. En 2017 y a principios de 2018, la situación en Gaza siguió marcada por la tensión entre los palestinos y las fuerzas de seguridad israelíes, con enfrentamientos que provocaron un aumento de las muertes y lesiones entre los palestinos (OCAH, 2018d). La aplicación por parte de Israel de medidas que limitan el acceso a las zonas de acceso restringido (ZAR) establecidas tanto en tierra como en el mar sigue menoscabando los

²⁰ En julio de 2016, la OCAH estimó que la población total de esta zona era de 160 000 personas; sin embargo, se desconoce la proporción de residentes de Jerusalén Oriental con respecto al número de titulares de documentos de identidad de la Ribera Occidental (OCAH, 2016).

derechos de los agricultores y pescadores, en particular el derecho a la vida y la seguridad de las personas. La voluntad de hacer respetar los límites de las ZAR, que fueron impuestos unilateralmente por Israel para solventar cuestiones de seguridad, queda demostrado por los informes periódicos que dan cuenta de tiroteos contra pescadores en el mar y contra agricultores, transeúntes y manifestantes cerca de la valla que bordea la zona terrestre. Los palestinos que se adentran en las ZAR corren el riesgo de recibir un disparo, incluso si no presentan una amenaza inminente (Naciones Unidas, 2017f; OCAH, 2017b). El acceso a las zonas de Gaza situadas a menos de 300 metros de la valla que la separa de Israel está en gran parte prohibido, y las zonas situadas a varios cientos de metros más allá de esta franja de 300 metros son inseguras, lo que impide o desalienta las actividades agrícolas. Debido a los cambios frecuentes del tamaño de las ZAR, los agricultores y los pescadores se enfrentan a una incertidumbre considerable sobre los límites exactos de las mismas (Naciones Unidas, 2017f). En el momento de la redacción de la presente memoria, se producía una escalada significativa de la violencia a lo largo de la frontera con Gaza. El 8 de abril de 2018, cerca de una semana después del inicio de las manifestaciones de la «Marcha del Retorno», la Organización Mundial de la Salud indicó que ya había registrado 26 muertos y 2 772 heridos, todos palestinos (OMS, 2018a; OMS, 2018b).

Los trabajadores palestinos en Israel y los asentamientos

92. En un contexto de empeoramiento del deterioro de la economía y el mercado de trabajo palestinos, el empleo en Israel y los asentamientos sigue siendo una importante fuente de ingresos para decenas de miles de trabajadores palestinos. Como se detalla en el capítulo 2, su número continúa aumentando.

93. En 2018, el Gobierno israelí aumentó la cuota de permisos para los trabajadores palestinos en Israel, hasta en 25 000 personas. En una primera etapa, se aprobaron 13 650 permisos. La mayoría (7 000) se concedieron al sector de la construcción, y otros 2 000 se destinaron a la agricultura, 1 500, a la restauración y 1 000, al sector hotelero. Por primera vez se ha aprobado una cuota de 1 000 permisos para el sector de la enfermería, lo que abre nuevas oportunidades de empleo, en particular para las trabajadoras palestinas. Otros 1 150 permisos fueron aprobados para trabajar en Jerusalén Oriental, particularmente en el sector de la salud y en la restauración y hotelería (Gobierno de Israel, 2018).

94. El trabajo en Israel permite que los trabajadores palestinos obtengan ingresos para sus familias, pero el desplazamiento hasta sus lugares de trabajo sigue siendo problemático, ya que, según se informó a la misión, el tratamiento que estos trabajadores reciben en los pasos fronterizos es arbitrario y, a menudo, humillante. Tanto los interlocutores palestinos como los israelíes estuvieron de acuerdo en que habría que mejorar la situación en los pasos fronterizos. Según ha indicado la Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT), se han realizado y se seguirán realizando inversiones para mejorar el funcionamiento de los pasos fronterizos importantes, incluso mediante el uso de tarjetas biométricas y el paso acelerado de los portales, que, de acuerdo a los informes recibidos, se aplicarían en todas las instalaciones desde mediados de 2018.

95. Durante su visita matutina al paso fronterizo de Qalqiliyah, la misión pudo obtener información de primera mano sobre las condiciones que afectan el paso de miles de trabajadores. Al parecer, se habían hecho esfuerzos para permitir el paso separado de las mujeres y para acelerar el proceso. No obstante, los trabajadores siguen confrontados a todos los inconvenientes que conlleva de hacer cola en largas filas y avanzar en medio de la multitud que se agolpa en la entrada y el interior del paso fronterizo. Según la

información recogida, el hacinamiento es más frecuente en los pasos fronterizos administrados por empresas privadas de seguridad.

96. La obtención de un permiso no garantiza por sí misma el acceso al mercado de trabajo israelí, ya que los permisos pueden ser confiscados o la entrada a Israel puede ser denegada en los pasos fronterizos, sin explicación. La misión recibió información según la cual la confiscación de los permisos de trabajo por razones de seguridad había aumentado significativamente desde finales de 2017. Esto incluye la práctica de la «disuasión administrativa», que es una forma de castigo colectivo mencionada en la Memoria del Director General presentada en 2017 (OIT, 2017b; ANP, 2018a; MachsomWatch, 2018)²¹. Diversas ONG que se ocupan de derechos humanos continúan ayudando, con relativo éxito, a los trabajadores palestinos en sus esfuerzos por lograr que sus nombres sean suprimidos de la lista negra que les impide ingresar a Israel y someter su casos a los tribunales (MachsomWatch, 2018).

97. Los trabajadores palestinos en Israel están amparados por la legislación laboral y los convenios colectivos israelíes. Dicho esto, en el cuadro 2.5 del capítulo 2 se muestra que, en la práctica, existen lagunas significativas en el ámbito de la protección laboral, lo que confirma las observaciones incluidas en memorias anteriores. Muchos trabajadores no tienen un contrato de trabajo escrito u oral que les permita disfrutar de los derechos y prestaciones de la fuerza laboral. Pocos trabajadores tienen derecho a vacaciones anuales, licencias por enfermedad o prestaciones del seguro de salud pagadas. Pese a los esfuerzos desplegados por el Organismo de Población, Inmigración y Fronteras de Israel para atender las preocupaciones relativas a las nóminas, menos de la mitad de los trabajadores que poseen un permiso reciben sus salarios junto con la documentación adecuada. Los interlocutores palestinos también informaron a la misión de que algunos empleadores israelíes siguen declarando menos días de los efectivamente trabajados por su personal, a fin de evitar el pago de las prestaciones sociales correspondientes. Como se explica en el capítulo 2, la situación es mucho más grave para los más de 43 000 palestinos que trabajan en Israel sin permiso, quienes, en su gran mayoría, no se benefician de ningún tipo de protección social y no reciben ninguna forma de hoja de salario.

98. En sus reuniones individuales con algunos trabajadores, la misión recibió información según la cual la protección es particularmente insuficiente con respecto a los accidentes del trabajo, a lo que se suman las dificultades prácticas con que tropiezan quienes reclaman la indemnización garantizada por la Ley del Seguro Nacional de Israel. Los trabajadores de la construcción están particularmente expuestos a riesgos graves, en parte debido a que algunos contratistas y empleadores no han aplicado efectivamente las medidas en materia de seguridad en el trabajo. En 2017, la Dirección General Palestina de Servicios de Empleo registró 498 accidentes del trabajo con lesiones y 15 accidentes mortales entre los trabajadores palestinos empleados en Israel (ANP, 2018a). Éste es un ámbito en el que los trabajadores palestinos sin permiso también son particularmente vulnerables. Además, la misión recibió pruebas desconcertantes según las cuales algunos trabajadores lesionados han sido trasladados sin tratamiento médico hasta los puestos de control o abandonados a un costado de la carretera en zonas bajo la jurisdicción de la Autoridad Palestina; en tales casos, las autoridades israelíes no han sido informadas de la existencia de los accidentes y las lesiones.

²¹ La disuasión administrativa ha sido descrita como una práctica de exclusión de los trabajadores palestinos impuesta por las autoridades de seguridad israelíes, que consiste en impedir que trabajadores con permisos válidos transiten por determinados puestos de control por el mero hecho de tener el mismo apellido o proceder de la misma aldea que personas acusadas de haber cometido ataques contra israelíes (OIT, 2017b; MachsomWatch, 2018).

99. Reclamar derechos y prestaciones suele ser difícil para muchos de los trabajadores palestinos empleados por israelíes. En general, para iniciar acciones legales en los tribunales laborales israelíes se requiere una asistencia legal efectiva, que tal vez no puedan costear. La presentación de casos suele complicarse cuando los trabajadores no han recibido ninguna ficha de salario o si las han recibido, la información que contienen es incorrecta. A menudo, puede ocurrir que los trabajadores carezcan de otros documentos necesarios; de hecho, la mayoría de los expedientes de investigación de los accidentes del trabajo se archivan por falta de pruebas (ANP, 2018a). Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos pueden ayudar a los trabajadores a superar los problemas de accesibilidad, incluidos los procedimientos judiciales prolongados y complejos. El Comité de Reclamaciones, establecido en virtud del convenio colectivo general concertado entre la Asociación de Constructores de Israel y la Federación de Trabajadores de la Construcción y de la Madera de la Histadrut, continúa dirimiendo los conflictos entre los trabajadores palestinos y los empleadores israelíes. De conformidad con el convenio colectivo, que rige para todo el sector de la construcción, tanto Histadrut como la Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU) participan en el Comité de Reclamaciones. Los casos deben ser conocidos primeramente por el comité antes de que puedan ser remitidos a un tribunal laboral. El comité tramita un promedio de 1 000 casos por año. Hasta la fecha, el 88 por ciento de los casos se han resuelto (Histadrut, 2018).

100. Garantizar la protección de la seguridad y la salud en el trabajo para los trabajadores palestinos sigue siendo un problema apremiante. Se informó a la misión de que, en enero de 2018, entró en vigor un nuevo sistema de sanciones aplicables a los contratistas que no proporcionan un entorno de trabajo seguro, para los cuales se prevén multas de hasta 35 000 sheqels israelíes nuevos en caso de infracciones. No obstante, se considera que es necesario efectuar visitas de inspección más regulares (ANP, 2018a). Según indica el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales de Israel (MOLSA), hay 28 inspectores encargados de controlar 11 200 obras de construcción cada año.

101. Varios de los interlocutores de la misión indicaron que los trabajadores palestinos desconocen sus derechos laborales. Para abordar este problema, el MOLSA preparó un manual en el que se informa a los trabajadores palestinos en Israel acerca de esos derechos; seguidamente, se emprendieron dos campañas de sensibilización en lengua árabe, en junio y noviembre de 2017. La confederación Histadrut continúa organizando seminarios para trabajadores palestinos sobre cuestiones de seguridad y salud en el trabajo en el sector de la construcción; además, distribuyó 74 000 folletos en los puestos de control y los lugares de trabajo. Sin embargo, esta organización ha insistido en la necesidad de realizar campañas en los medios de comunicación del territorio palestino ocupado para informar a los trabajadores sobre las prácticas abusivas de los intermediarios, las vías legales para obtener un permiso de trabajo y la forma de obtener reparación en casos de vulneración de sus derechos.

102. La construcción, la agricultura y la industria manufacturera siguen siendo los principales sectores de ocupación de los palestinos que trabajan en los asentamientos israelíes. Las mujeres palestinas trabajan predominantemente en la agricultura y en el servicio doméstico de hogares privados. Buscar trabajo en los asentamientos se considera como una necesidad económica, pero también constituye un dilema moral para muchos trabajadores.

103. Dado el importante número de palestinos que trabajan en los asentamientos israelíes, colmar los déficits en el ejercicio de los derechos de los trabajadores es un desafío acuciante. En vista del carácter ilegal de los asentamientos según el derecho internacional, también es un desafío complejo. La incertidumbre en cuanto a cuál es la legislación laboral aplicable en los asentamientos israelíes y las zonas industriales en la Ribera Occidental

sigue siendo un problema. Han transcurrido más de diez años desde que el Tribunal Superior de Justicia de Israel resolvió, en una decisión histórica, que el derecho laboral israelí es aplicable a los contratos laborales concertados entre trabajadores palestinos y empleadores israelíes por todo trabajo realizado en los asentamientos israelíes, a menos que las partes acuerden lo contrario. Sin embargo, la aplicación de esta decisión en la práctica sigue siendo limitada, ya que sólo ciertos aspectos, como el salario mínimo, se han implementado a través de ordenanzas de las autoridades militares. Si bien es cierto que la decisión del Tribunal Superior abrió canales para que los trabajadores palestinos en los asentamientos pudieran recurrir a los tribunales israelíes a reclamar la igualdad de derechos y prestaciones, no debe subestimarse el temor de los trabajadores a presentar demandas contra sus empleadores. Los trabajadores palestinos en los asentamientos siguen dependiendo de su empleador para la renovación de su permiso. Se informó a la misión de que algunos trabajadores habían presentado su caso ante los tribunales, con la asistencia de la PGFTU. En todo caso, estos procedimientos pueden prolongarse durante varios años.

104. Los trabajadores deberían tener un acceso efectivo a los servicios jurídicos y los tribunales, sin verse obligados a pagar honorarios que obstruyen su acceso a la justicia. Ahora bien, el reglamento de ordenación del Valle del Jordán propuesto por el Ministro de Justicia de Israel exigirá que toda persona que no sea ciudadana de Israel o no posea bienes en este país deposite una garantía financiera como condición previa a la presentación de una reclamación contra su empleador israelí ante el Tribunal Laboral (ANP, 2018a). Si se aprueba, esta iniciativa podría ser un factor adicional de desaliento para los trabajadores palestinos empleados en los asentamientos del Valle del Jordán que deseen reivindicar el ejercicio de sus derechos ante los tribunales.

105. El control adecuado de las condiciones laborales es esencial para garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores y reducir su dependencia con respecto al empleador. Los representantes del MOLSA informaron a la misión de que en 2017 sólo se había abierto un caso que tenía por objeto el pago del salario mínimo a trabajadores palestinos. Se había formulado cargos, pero el caso aún se encontraba en la etapa de la recopilación de pruebas.

Permisos e intermediarios: una relación poco saludable

106. En encuentros personales con trabajadores y otros interlocutores palestinos e israelíes, la misión tuvo conocimiento una vez más de que el cobro de honorarios exorbitantes por los intermediarios que ponen a los trabajadores palestinos en contacto con empleadores israelíes es una práctica generalizada. Aunque las modalidades de actuación de estos intermediarios, tanto israelíes como palestinos, pueden diferir, todos parecen beneficiarse del hecho de que la concesión de permisos para trabajar en Israel sigue implicando el establecimiento de un vínculo de dependencia con respecto a un empleador específico, lo que pone al trabajador en una situación de vulnerabilidad. Cuando se asigna a un empleador un contingente que rebasa el número de trabajadores necesarios, los intermediarios o empleadores pueden revender los permisos excedentarios. Como consecuencia de esta práctica, los trabajadores pueden terminar prestando servicio para una empresa o un empleador distintos de los que figuran en el permiso de trabajo, lo que a su vez puede redundar en la existencia de graves déficits de protección y mermar la capacidad de los trabajadores para reclamar el ejercicio de sus derechos en cuanto a los salarios, a la indemnización por enfermedades o accidentes laborales, o a otras prestaciones sociales. La reventa de permisos es muy común en el sector de la construcción, pero al parecer es también frecuente que los trabajadores busquen empleo en otros sectores utilizando los permisos concedidos para trabajar en la construcción.

107. En 2017, las autoridades israelíes señalaron las diversas iniciativas que tenían por objeto poner coto a las prácticas abusivas de los intermediarios y empleadores, en particular mediante la introducción planificada de un sistema de pago electrónico y la reforma gradual del sistema de permisos, de manera que el trabajador ya no estuviera vinculado a un único empleador. Este año, la misión observó que ha habido pocos avances concretos a este respecto. De hecho, se ha pospuesto la aplicación de esta reforma, cuya entrada en vigor en el sector de la construcción estaba prevista inicialmente para julio de 2017²². Impulsar la instauración del pago electrónico de los salarios sería un avance importante en la perspectiva de superar los problemas derivados de la actuación de los intermediarios. En el ínterin, es indispensable asegurar que el actual sistema de permisos esté sometido a un control sistemático por parte de las autoridades competentes (el Organismo de Población, Inmigración y Fronteras, y el Instituto Nacional de Seguros de Israel), así como a una supervisión reforzada por los servicios de inspección del trabajo. Es de esperar que los esfuerzos actuales por reactivar y fortalecer la coordinación laboral israelí-palestina contribuyan a lograr estos objetivos.

²² Decisión gubernamental núm. 2174 de 18 de diciembre de 2016, que establece los principales elementos del nuevo sistema en el sector de la construcción.

4. Construir una gobernanza democrática en tiempos de ocupación y división interna

108. La buena gobernanza, que conlleva la observancia de las normas internacionales en materia de derechos humanos, ha sido una prioridad manifiesta de la Autoridad Palestina desde que se inició el proceso de desarrollo institucional tras la firma de los Acuerdos de Oslo. Sin embargo, la persistencia de la ocupación, la fragmentación geográfica y la división política interna, con la Ribera Occidental y Gaza funcionando bajo marcos institucionales y normativos diferentes, han puesto a prueba la capacidad de la Autoridad Palestina para gobernar efectivamente. Esta realidad limita la puesta en práctica de políticas y leyes, con inclusión de las que revisten interés para la gobernanza del mercado laboral. También restringe la prestación de servicios básicos y afecta desproporcionadamente a los segmentos más vulnerables de la sociedad palestina.

109. En este contexto, el público ha ido perdiendo confianza en las instituciones de gobernanza de la Autoridad Palestina. Una encuesta de opinión realizada recientemente mostró que sólo el 23 por ciento del público palestino considera que la democracia palestina es buena o muy buena (PSR, 2018). Varios representantes de la sociedad civil y de organizaciones internacionales que se entrevistaron con la misión observaron que, a su juicio, el espacio cívico se estaba reduciendo al no haber un proceso legislativo. Valga señalar que las últimas elecciones de los miembros del Consejo Legislativo Palestino tuvieron lugar hace más de un decenio.

Desarrollo institucional para la gobernanza del mercado de trabajo

110. El desarrollo institucional necesario para la gobernanza del mercado de trabajo ha progresado en los últimos 12 meses. Los esfuerzos en este sentido se sustentan en una sólida base de políticas, que se resume en tres documentos de planificación interrelacionados: el *Programa Nacional de Políticas para 2017-2022: Prioridad a los Ciudadanos* (ANP, 2016); la *Estrategia del Sector Laboral para 2017-2022: Avanzar hacia el Trabajo Decente y la Eliminación del Desempleo* (ANP, 2017a); y el *Programa de Trabajo Decente para Palestina 2018-2022*. Este último, concluido y firmado en abril de 2018 al cabo de las consultas entre la Autoridad Palestina y los interlocutores sociales iniciadas a finales de 2016, establece tres prioridades: promoción del empleo; buena gobernanza del mercado de trabajo y los derechos laborales; y extensión de la seguridad social y la protección social. Además, el programa establece objetivos mensurables para cada prioridad.

111. El Programa de Trabajo Decente tiene por finalidad respaldar los esfuerzos nacionales y de las Naciones Unidas para mantener la cohesión social, la justicia y la igualdad, y se rige por las prioridades del Programa Nacional de Políticas y la Estrategia del Sector Laboral. Además, se articula con el *Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Estado de Palestina 2018-2022*, cuyo objetivo general es potenciar las perspectivas de desarrollo para el pueblo de Palestina, promoviendo la construcción del Estado palestino y de instituciones transparentes y eficaces, y corrigiendo los principales factores de vulnerabilidad, sustentándose en la premisa fijada por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de «no dejar a nadie atrás».

112. Con el apoyo de la OIT, las iniciativas de la Autoridad Palestina en la esfera de la gobernanza del mercado de trabajo han conducido a la instauración de un nuevo sistema de seguridad social que extiende las prestaciones a los trabajadores del sector privado, la adopción

en noviembre de 2017 de una ley sobre las asociaciones cooperativas y la puesta en marcha de un proceso participativo para desarrollar un plan de acción nacional sobre el empleo.

113. Tras la ratificación de los instrumentos internacionales fundamentales en materia de derechos humanos, la Autoridad Palestina estaba finalizando sus primeros informes sobre el estado de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos relacionados con los derechos laborales y la protección social. En el momento en que se llevó a cabo la misión, la Autoridad Palestina ya había compilado sus proyectos de informe a tres de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos. Además, en 2017, presentó su informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que lo examinará en su 70.º período de sesiones, en julio de 2018 (CEDAW, 2017). Los informes mencionados se prepararon en el marco de amplias consultas con la sociedad civil, incluso en el contexto del comité para la armonización de la legislación. Este comité es una plataforma de que disponen las autoridades y la sociedad civil, incluidos los sindicatos y las ONG, para mantener consultas y asegurarse de que la legislación promulgada por la Autoridad Palestina esté en consonancia con los instrumentos internacionales.

Compromiso renovado con la reforma de la legislación laboral y el fortalecimiento de la administración del trabajo

114. En su Programa Nacional de Políticas, la Autoridad Palestina atribuye especial importancia a la reforma de la legislación laboral. El Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales reconocen que la actual ley del trabajo palestina, adoptada el año 2000, tiene que armonizarse con las normas internacionales del trabajo. El marco jurídico actual no sólo está fragmentado geográficamente, como consecuencia de la ocupación y de la división interna, sino que también está obsoleto, ya que incluye leyes adoptadas en la época en que la Ribera Occidental estaba administrada por el Gobierno jordano y Gaza, por el Gobierno egipcio.

115. En febrero de 2017, en una reunión convocada para examinar la ampliación del Programa de Trabajo Decente, la Autoridad Palestina y los interlocutores sociales reiteraron su compromiso con la reforma de la legislación laboral. No obstante, más tarde se informó a la misión que las consultas en el seno del grupo de trabajo tripartito ampliado sobre la reforma de la legislación del trabajo (establecido en 2015 con el apoyo de la OIT) se habían paralizado, en parte debido a las relaciones poco armoniosas entre la Autoridad Palestina y la PGFTU.

116. Las deliberaciones sobre un proyecto de ley de organizaciones sindicales avanzaron en 2017, aunque lentamente. En febrero de 2018, a solicitud del Ministerio de Trabajo y de la PGFTU, la OIT organizó en la ciudad de Ammán un seminario para reactivar el diálogo entre las dos partes a propósito del proyecto de ley, en la perspectiva de alcanzar un acuerdo sobre los aspectos que seguían siendo polémicos. Este encuentro, al que asistieron el Ministro de Trabajo y representantes de la PGFTU y la Unión General de Trabajadores Palestinos, concluyó con un acuerdo basado en los principios del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). La presentación del proyecto de ley al trámite de adopción está prevista para 2018.

117. En consonancia con la Estrategia del Sector Cooperativo iniciada a principios de 2017, el Presidente Abbas firmó en noviembre de 2017 una nueva ley sobre las asociaciones cooperativas, que entró en vigor en enero de 2018. Esta ley sustituyó las normativas que regulaban las cooperativas en la Ribera Occidental y Gaza, cuya adopción remontaba a los períodos de administración jordana y egipcia, respectivamente. Adoptada

tras un amplio proceso de consultas, la nueva ley tiene por objeto alentar, organizar y desarrollar las actividades cooperativas. El Ministerio de Trabajo se ocupa actualmente del establecimiento de una agencia del trabajo cooperativo, de índole tripartita, que tendrá por mandato ayudar a la aplicación de la nueva ley (ANP, 2018b).

118. Se espera que el desarrollo continuado de leyes sobre la gobernanza del mercado de trabajo, por ejemplo en materia de seguridad social y cooperativas, así como sobre seguridad y salud en el trabajo, genere la necesidad de que el Ministerio de Trabajo disponga de nuevos conocimientos analíticos, de supervisión y resolución de conflictos. La OIT está llevando a cabo una evaluación de la capacidad de los servicios de administración e inspección del trabajo, que servirá para guiar un proceso de reestructuración interna con el objetivo de fortalecer la prestación de los servicios por este Ministerio, incluso en las áreas de la prevención y la resolución de conflictos y la promoción del empleo.

119. En 2018, el presupuesto del Ministerio de Trabajo era de apenas el 0,3 por ciento del presupuesto nacional, proporción muy baja en comparación con niveles internacionales (OIT, 2011), sobre todo de cara a las grandes dificultades del mercado laboral palestino. Este Ministerio emplea a casi 600 funcionarios, incluidos 80 inspectores del trabajo. Entre el personal hay 177 funcionarios de la Autoridad Palestina en Gaza que todavía figuran en la nómina de salarios del Ministerio de Trabajo. En realidad, sólo una pequeña parte está en servicio activo, como consecuencia del control que ejercen en la zona las autoridades *de facto*.

Diálogo social: una oportunidad desaprovechada

120. El Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales han establecido comités tripartitos nacionales que tienen por mandato celebrar consultas o negociaciones sobre cuestiones esenciales de la política social y económica. En lo que va de 2018, entre los resultados concretos del diálogo social tripartito se incluyen la adopción de un salario mínimo, de nuevas leyes sobre seguridad social y cooperativas, de una política y un programa nacional sobre seguridad y salud en el trabajo y del Programa de Trabajo Decente.

121. Para remediar las carencias en el marco jurídico e institucional relativas a la protección de los derechos fundamentales, asegurar una buena gobernanza del mercado de trabajo y suscitar la confianza entre los interlocutores tripartitos es imprescindible recurrir de forma más sistemática al diálogo social tripartito. Sin embargo, a lo largo de 2017, ese diálogo estuvo prácticamente paralizado. Por ejemplo, el Comité Nacional de Salarios no se reunió, a pesar de que los sindicatos solicitaron repetidamente que se revisara el salario mínimo mensual de 1 450 sheqels israelíes nuevos que ha estado en vigor desde 2012; por su parte, el Comité Nacional Tripartito de Políticas Laborales no se ha reunido en los últimos tres años. En cambio, la junta directiva tripartita de la Corporación Palestina de Seguridad Social (PSSC) se ha estado reuniendo regularmente desde su creación a finales de 2016.

122. La negociación colectiva también sigue desaprovechada. El papel limitado de la negociación colectiva refleja la estructura de la economía palestina, que está dominada principalmente por microempresas y pequeñas empresas familiares. El empleo informal está generalizado. Globalmente, casi el 55 por ciento de los trabajadores palestinos tienen un empleo informal, y las probabilidades de ocuparse en la economía informal son algo

mayores entre los hombres ²³. Se han concertado convenios colectivos en algunos sectores, que abarcan principalmente a grandes empresas de los sectores de la salud, la banca, la educación privada y las comunicaciones. Estos convenios se utilizan en gran medida como herramientas para la gestión de los conflictos colectivos. En 2017 se concluyeron 16 nuevos convenios colectivos (ANP, 2017b). Además, el Ministerio de Trabajo recibió de los sindicatos 27 solicitudes de asistencia para resolver conflictos laborales, trámite que constituye el primer paso hacia la negociación de los convenios colectivos (ANP, 2018b).

123. En lo que respecta a la prevención y resolución de conflictos individuales, el Ministerio de Trabajo proporciona varios servicios de mediación. En 2017 se tramitaron así más de 1 100 casos individuales, de los cuales se resolvieron cerca de 400; los demás casos se remitieron al procedimiento judicial (ANP, 2018b). Al no existir tribunales laborales, y como resultado de la falta de conocimientos especializados pertinentes entre los jueces de los tribunales, los procesos judiciales civiles que tratan de casos laborales tienden a ser lentos. El acceso a la justicia sigue siendo problemático para muchos trabajadores.

Protección social

124. La protección social ocupa un lugar destacado en el Programa Nacional de Políticas y en el nuevo Programa de Trabajo Decente, una de cuyas prioridades es asegurar una protección social universal. La protección social también se materializa en una de las cuatro prioridades del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), cuyo objetivo es mitigar el impacto social y económico de la ocupación. La Autoridad Palestina continúa preparando una estrategia que permita establecer un piso nacional de protección social para los trabajadores y sus familiares.

125. En la actualidad, sólo los trabajadores del sector público (es decir, el 23,3 por ciento de todos los palestinos con empleo; en 2017, el 16,1 por ciento de ellos vivían en la Ribera Occidental y el 41,3 por ciento en Gaza) reciben prestaciones de protección social ²⁴. Un nuevo programa previsto en la ley sobre seguridad social de 2016 ha ampliado a los trabajadores del sector privado y sus familiares las prestaciones de vejez, invalidez y muerte, así como las prestaciones por accidentes del trabajo y maternidad. El objetivo de este nuevo programa es dar protección a más de 80 000 trabajadores en 2018, y de superar los 330 000 trabajadores en 2030, incluyendo los trabajadores de Gaza. Para mediados de 2018 se había previsto emprender una campaña nacional de sensibilización sobre las prestaciones y las obligaciones relativas a la participación en el nuevo programa.

126. A principios de 2017 se comenzó a trabajar en la creación de la PSSC, institución pública independiente encargada de la administración y la aplicación del programa, en conformidad con las normas y principios de la OIT. A mediados de 2017 se nombró su Director General. La PSSC se inauguró oficialmente en abril de 2018, y su puesta en funcionamiento está respaldada por fondos de la OIT y los Gobiernos de Kuwait y Qatar (OIT, 2017b). Dicho esto, hacen falta más recursos para colmar el déficit de financiación y ayudar a la PSSC a avanzar hacia su sostenibilidad operacional y financiera.

127. Al ser una institución pública, la PSSC está obligada a aplicar normas de transparencia, rendición de cuentas, imparcialidad y diligencia debida en sus operaciones. La corporación es supervisada por una junta directiva tripartita.

²³ Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a la encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo, 2017.

²⁴ *Ibid.*

128. El establecimiento de la PSSC ha puesto sobre el tapete la cuestión de la transferencia de las contribuciones a la seguridad social que las autoridades israelíes han recaudado de los trabajadores palestinos en Israel durante decenios (OIT, 2016; ANP, 2017d). Tanto los interlocutores israelíes como los palestinos reconocieron la necesidad de que la PSSC se dote de salvaguardias institucionales apropiadas a fin de garantizar que los contribuyentes tengan un acceso irrestricto a las prestaciones a las que tienen derecho y disfruten plenamente de ellas.

Fomento del empleo y desarrollo de competencias

129. En 2017 se intensificaron los esfuerzos de la Autoridad Palestina por promover la creación de empleo, el desarrollo de las competencias laborales y un mejor ajuste entre la escasa demanda de trabajadores y el aumento de la oferta de mano de obra. De conformidad con el Programa Nacional de Políticas, el Ministerio de Trabajo siguió prestando servicios a los solicitantes de empleo. Entre dichas prestaciones se incluyen la orientación para el empleo y la formación profesional, el asesoramiento sobre el trabajo por cuenta propia y la creación de pequeñas empresas, y el apoyo a la búsqueda de trabajo y la presentación de solicitudes de empleo.

130. En total, en el territorio palestino ocupado funcionan 76 instituciones de enseñanza y formación técnica y profesional, a las que se suman más de 200 centros culturales que ofrecen actividades de enseñanza y formación técnica y profesional como parte de sus obras benéficas o de otro tipo. Sin embargo, la proporción de estudiantes que se incorporan al sistema de enseñanza y formación técnica y profesional es reducida, y el sistema de aprendizaje está muy poco desarrollado. Esto obedece principalmente a que las pasantías no están acreditadas, a menudo no son remuneradas y no se organizan en un clima de colaboración suficientemente estrecha con el sector privado (OIT, 2018).

131. A comienzos de 2018, unas 2 600 personas se habían beneficiado de los servicios brindados por el Fondo Palestino para el Empleo y la Protección Social (OIT, 2018). Bajo el liderazgo del Ministro de Trabajo, la junta directiva del Fondo está revisando el mandato y la estructura de la institución para priorizar el fomento de la iniciativa empresarial y el acceso a la financiación para las microempresas y pequeñas empresas. La OIT está apoyando a la junta directiva del Fondo en la tarea de elaborar un plan estratégico que habilite a la institución para asumir este nuevo mandato.

132. Sin embargo, los problemas estructurales con que tropieza el mercado de trabajo y su capacidad limitada para acoger a las miles de personas que se incorporan cada año ejercen un fuerte impacto en la eficacia de los programas y servicios de empleo existentes (OIT, 2018). Para aprovechar al máximo los servicios disponibles, la Autoridad Palestina está elaborando un plan de acción nacional sobre el empleo que funcione como un marco centralizado de políticas de promoción del empleo. El Ministerio de Trabajo ha establecido un grupo de trabajo compuesto por múltiples interesados, cuyo mandato consiste en desarrollar este plan de acción, con el apoyo técnico de la OIT. Un estudio de diagnóstico del empleo realizado por la OIT examinó las tendencias del mercado de trabajo y los programas y servicios de empleo existentes y formuló recientemente recomendaciones que podrían servir como elementos fundamentales para la formulación de dicho plan (OIT, 2018).

Impedimentos a la participación de la mujer en el mercado de trabajo

133. A pesar de que las mujeres han alcanzado niveles de educación más altos, su participación en el mercado laboral palestino tropieza con un gran número de impedimentos, como las lagunas que existen en la legislación. Las disposiciones de la ley del trabajo palestina adoptada el año 2000 excluyen a grandes segmentos de la fuerza de trabajo, como los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores estacionales, los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores domésticos y las personas que prestan servicios de cuidado no remunerados. Además del sector público, éstos son los principales sectores de actividad que emplean a mujeres (Al-Botmeh, 2013; OIT, 2018).

134. Debido a la falta de un sistema universal de seguridad social, los costos de la licencia de maternidad son totalmente asumidos por los empleadores, que en consecuencia prefieren contratar a hombres (Naciones Unidas, 2016b). Desde este punto de vista, la inclusión de la protección de la maternidad en el marco de la nueva ley sobre seguridad social es un hecho positivo que podría tener un impacto positivo en el empleo de las mujeres (OIT, 2018).

135. En 2017, el Comité Nacional para el Empleo de la Mujer, presidido por el Ministro de Trabajo, siguió abogando por una participación más activa de las representantes de las mujeres en los procesos legislativos relacionados con cuestiones laborales. En general, las mujeres siguen estando insuficientemente representadas tanto en el mercado laboral como en el ámbito político, particularmente en los niveles de toma de decisiones, y están limitadas por las normas sociales y las estructuras patriarcales (CEDAW, 2017). A este respecto, la situación en Gaza, sometida a las autoridades *de facto*, es particularmente preocupante.

136. En 2017, las mujeres representaban el 22,9 por ciento del empleo total en el sector público²⁵. Sólo uno de los 18 miembros del Comité Ejecutivo de la Organización de Liberación de Palestina, cinco de los 22 ministros y uno de los 16 gobernadores son mujeres. En el movimiento sindical se están realizando esfuerzos notables para aumentar la proporción de mujeres en todas sus estructuras y entre sus miembros. La PGFTU se ha fijado un objetivo mínimo de 30 por ciento de mujeres en sus estructuras de gobierno y entre sus miembros. Actualmente, sólo 11 de los 37 miembros de la mesa ejecutiva de la PGFTU son mujeres. También se están realizando esfuerzos para aumentar la participación de las mujeres en las entidades de empleadores. Actualmente, sólo cuatro mujeres figuran entre los integrantes de las juntas directivas de tres cámaras de comercio e industria.

Grupos vulnerables y marginados

137. La lucha contra el trabajo infantil es uno de los objetivos declarados del Programa Nacional de Políticas, en consonancia con la ley del trabajo palestina, que incluye restricciones al empleo de menores de edad, y la ley sobre la infancia, que prohíbe el empleo de niños menores de 15 años. La magnitud del trabajo infantil en el territorio palestino ocupado es difícil de medir si no se dispone de una encuesta específica sobre el trabajo infantil. Los datos sobre el grupo de edad de 10-14 años recopilados en las encuestas de la PCBS sobre la fuerza de trabajo sugieren que la tasa de trabajo infantil sigue siendo relativamente baja. En 2017, estaban trabajando el 1,2 por ciento de los niños

²⁵ Cálculos de la OIT basados en los datos facilitados por la PCBS, correspondientes a la encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo, 2017.

de ese grupo de edad. Bajo la autoridad del Ministerio de Trabajo, se ha creado un comité tripartito especializado en cuestiones del trabajo infantil que tiene por cometido supervisar la aplicación de la legislación pertinente. Se espera que la adhesión de la Autoridad Palestina a la Convención sobre los Derechos del Niño, en 2014, haya aportado un nuevo dinamismo y suscitado la movilización de las tres ramas del Gobierno para asegurar la aplicación efectiva de los derechos del niño.

138. También son escasos los datos sobre los palestinos con discapacidad. La última encuesta nacional sobre este tema, realizada en 2011, puso de relieve que alrededor de 113 000 palestinos padecían algún tipo de discapacidad (PCBS y MOSD, 2011). La armonización de la legislación sobre estas personas (especialmente la ley sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 1999) con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es una prioridad para la Autoridad Palestina. En consonancia con el Programa Nacional de Políticas y el MANUD, la OIT, junto con otros fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas (en particular, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Mundial de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), está colaborando con la Autoridad Palestina para revitalizar y desarrollar las capacidades del Consejo Superior para los Derechos de las Personas con Discapacidad, organismo independiente de alto nivel encargado de la inclusión de dichas personas.

Gaza: Tensiones sobre la gobernanza del mercado de trabajo, lentitud de la reconstrucción y crisis humanitaria

139. Las restricciones a la importación de mercancías consideradas por Israel como artículos de «doble uso» continúan demorando la reconstrucción de viviendas, empresas e infraestructuras públicas dañadas en Gaza. Desde 2014, la entrada de materiales de construcción restringidos se ha visto facilitada por una medida temporal, denominada «mecanismo de reconstrucción de Gaza». Como resultado, de las 17 800 viviendas que fueron totalmente destruidas o gravemente dañadas, alrededor del 65 por ciento han sido completamente restauradas (Naciones Unidas, 2017g). Sin embargo, la importación de artículos restringidos que se necesitan para el agua potable, el saneamiento y otros proyectos de obras públicas sigue siendo un gran problema debido a la escasez de suministros y a las largas demoras en los procedimientos de aprobación, en particular para los proyectos de infraestructura más complejos (Banco Mundial, 2017c). En general, la lentitud de la reconstrucción sigue socavando el suministro y la calidad de los servicios básicos, y ponen en peligro las perspectivas de recuperación económica. En fin de cuentas, la crisis humanitaria en Gaza es cada vez más profunda.

140. Mientras que once años del bloqueo terrestre, aéreo y marítimo de Israel han sofocado la economía del territorio ocupado y precipitado el mercado laboral a un punto de quiebre, la falta de reconciliación entre la Autoridad Palestina en la Ribera Occidental y las autoridades *de facto* en Gaza está frenando gravemente la gobernanza y el funcionamiento efectivos de la administración del trabajo en el enclave. Las medidas de austeridad adoptadas por la Autoridad Palestina a comienzos de 2017 han causado una reducción del 30 al 50 por ciento del salario neto de los 60 000 funcionarios públicos de Gaza. Este enclave es hoy más dependiente que nunca de la ayuda exterior. El OOPS sigue desempeñando un papel vital en la prestación de ayuda y el suministro de medios de subsistencia a Gaza, y la financiación que aporta permite sufragar la asistencia social que recibe el 80 por ciento de la población del enclave, incluida una asistencia alimentaria vital para alrededor de 1 millón de personas. Asimismo, mantiene 267 escuelas y 21 dispensarios (OOPS, 2016) y da empleo a

aproximadamente 12 500 personas a nivel local en diversos sectores, especialmente la salud y la educación. Habida cuenta del grado de dependencia del enclave con respecto al OOPS en lo que atañe al empleo y los ingresos derivados del empleo, la decisión reciente de su principal donante de reducir sustancialmente su contribución financiera a este organismo puede tener profundos efectos negativos en el bienestar de los habitantes de Gaza y en el mercado laboral local. La situación laboral de las mujeres se verá perjudicada por los recortes al OOPS, ya que casi una quinta parte de las que están empleadas en Gaza trabajan actualmente para este organismo de asistencia.

141. En octubre de 2017 surgieron atisbos de esperanza en cuanto al cese de la división interna, cuando la Autoridad Palestina y las autoridades *de facto* en Gaza llegaron a un acuerdo de reconciliación. El control de los tres pasos fronterizos de Gaza se transfirió al Gobierno de Consenso Nacional y se entablaron conversaciones sobre la transferencia del control administrativo, incluidas las modalidades para integrar a los empleados de Gaza en la administración pública de la Autoridad Palestina. Actualmente, las autoridades *de facto* emplean a unos 20 000 funcionarios, sin considerar al personal de seguridad. A este respecto, se estableció un comité jurídico y administrativo encargado de resolver la cuestión de la duplicación de personal, que sigue siendo uno de los impedimentos prácticos para lograr la unidad palestina. Este comité acordó que, como punto de partida de la integración, se debía autorizar la reincorporación al empleo de todo el personal de la Autoridad Palestina en Gaza que, en 2007, recibió instrucciones de esta Autoridad en el sentido de no presentarse a su puesto de trabajo (Banco Mundial, 2018a). Se informó a la misión de que, en marzo de 2018, el Ministro de Trabajo había emitido una decisión ejecutiva que exigía el reintegro de 60 funcionarios públicos de Gaza. Sin embargo, es probable que haya retraso en este proceso como consecuencia de las tensiones que persisten entre la Autoridad Palestina y las autoridades *de facto*, especialmente después de un fallido intento de asesinato contra el Primer Ministro de la Autoridad Palestina, que tuvo lugar en Gaza, en marzo de 2018.

142. Mientras tanto, la gobernanza del mercado laboral y el diálogo social siguen siendo complicados en Gaza. Persiste la inquietud ante el hecho de que las autoridades *de facto* no han devuelto los locales de la PGFTU y utilizan indebidamente los materiales de esta organización sindical (como los sellos y cartas), lo que ha creado confusión entre los trabajadores. La legislación sobre el salario mínimo adoptada por la Autoridad Palestina aún no se aplica, y el acceso de los trabajadores a la justicia es muy limitado ya que las autoridades *de facto* impiden que los trabajadores presenten reclamaciones relacionadas con conflictos laborales de más de un año. Sólo en 2017, en Gaza se desestimaron automáticamente 100 causas judiciales.

143. Al no haber un mandante gubernamental, el diálogo social tripartito en Gaza sigue siendo casi inexistente. Los representantes de los interlocutores sociales de Gaza han sido invitados a participar en las labores de la junta directiva de la PSSC y en los comités sobre seguridad y salud en el trabajo, y sobre enseñanza y formación técnica y profesional establecidos en la sede del Ministerio de Trabajo, en Ramallah. Dicho esto, la participación de los interlocutores sociales se ve limitada por las restricciones a la circulación derivadas del bloqueo, y sólo ha sido posible por videoconferencia, cuando se dispone de energía eléctrica.

144. El deterioro de la situación económica también ha debilitado a los empleadores, y el diálogo social bipartito necesario para resolver los conflictos en el contexto del empeoramiento de las condiciones de trabajo y el retraso en el pago de los salarios, o el impago de los mismos, ha revestido formas poco usuales, en el mejor de los casos. Agobiados por el bloqueo, los empleadores hacen todo lo posible por mantener sus actividades y pagar a su personal. Para evitar los despidos colectivos, muchos trabajadores aceptan trabajar en forma rotativa.

145. Las incubadoras de empresas para mujeres, promovidas con el apoyo de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad entre los Géneros y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres) y de ONG locales, y una incipiente comunidad de «*gig economy*» (economía de pequeños trabajos esporádicos) ofrecen hoy algunas oportunidades esperanzadoras para las mujeres y hombres jóvenes del enclave. Gaza Sky Geeks, una aceleradora de empresas en línea, ayuda los jóvenes con formación avanzada de Gaza a eludir algunas de las restricciones que coartan actualmente la circulación de personas y bienes y frenan la economía. El sector de la tecnología de la información y las comunicaciones podría convertirse en un importante motor de ingresos y empleo en Gaza. En todo caso, las iniciativas actuales simplemente no bastan para absorber a los aproximadamente 4 000 estudiantes que egresan cada año de las diez universidades que funcionan en Gaza.

5. Mayor integración del Golán sirio ocupado

146. El prolongado conflicto en la República Árabe Siria, junto con la intensificación de los esfuerzos por incorporar el Golán sirio ocupado a Israel, ha obligado a los ciudadanos sirios de dicho territorio a reorientar sus medios de subsistencia. Como consecuencia del conflicto, los agricultores sirios, que fueron en otra época la columna vertebral de la economía local, continúan sufriendo por la imposibilidad de acceder al mercado sirio. Los jóvenes del Golán sirio ocupado no han tenido acceso a las universidades sirias desde 2013, lo que limita sus opciones de educación; según la información recibida, el último grupo de jóvenes que fue a estudiar a Siria regresó de Damasco al Golán sirio ocupado a través de Jordania.

147. Se ha estimado que, en 2016, había en el Golán sirio ocupado 25 400 ciudadanos sirios residentes en cinco aldeas y unos 23 400 colonos que vivían en 34 asentamientos israelíes (CBS, 2017b). El número de colonos ha estado creciendo y podría equipararse pronto al número de sirios. Según la información recibida, los colonos israelíes, junto con el ejército israelí, ocupan el 95 por ciento de la tierra (Naciones Unidas, 2018c). La expansión de las aldeas sirias para acomodar a su creciente población sigue estando administrativamente limitada por las políticas israelíes de planificación y ordenación territorial. La obtención de permisos de construcción es prácticamente imposible. En consecuencia, muchos ciudadanos sirios no tienen otra opción que construir sus viviendas y otras estructuras sin los permisos requeridos, lo que a menudo los expone a ser sancionados con multas elevadas y penas de prisión en caso de impago (Al-Marsad, 2017).

148. Los esfuerzos de Israel por integrar el Golán sirio ocupado y sus ciudadanos sirios en Israel se han intensificado. En abril de 2016, el Primer Ministro israelí celebró por primera vez una reunión de su gabinete en la localidad de Maaleh Gamla, en el Golán sirio ocupado, oportunidad en la que afirmando que «los Altos del Golán permanecerán para siempre en poder de Israel» (Gobierno de Israel, 2016). Israel ha incrementado las inversiones en infraestructura pública y ha asignado una mayor financiación pública a los consejos de las aldeas. En octubre del presente año, y por primera vez, los consejos de aldea serán elegidos y no designados. Israel ha previsto otorgar a los ciudadanos sirios el derecho a votar en las elecciones locales; sin embargo, sólo los titulares de pasaportes israelíes podrán presentarse como candidatos. Circunstancias como éstas aumentan la presión que se ejerce sobre los ciudadanos sirios para que se integren legalmente a Israel obteniendo la ciudadanía israelí. Las autoridades israelíes alientan y facilitan la naturalización de estas personas. Se informó a la misión de que aproximadamente el 10 por ciento de la población siria del Golán ha adoptado ya esta opción.

149. Las perspectivas de empleo para los ciudadanos sirios del Golán sirio ocupado siguen siendo limitadas. Sólo alrededor del 43 por ciento de las personas en edad de trabajar estaban empleadas en 2016 (CBS, 2017b). La tasa de actividad femenina se mantiene en un nivel bajo, y se situaba en un 25,7 por ciento según los últimos datos disponibles (CBS, 2017b). La agricultura, que fue la principal fuente de ingresos antes de la ocupación de 1967, ya no es la principal fuente de empleo, puesto que sólo alrededor del 10 por ciento de los sirios se dedican actualmente a actividades agrícolas. Si bien el apego a la tierra sigue siendo fuerte entre los ciudadanos sirios, el sector agrícola ha estado en declive durante mucho tiempo, restringido por las políticas discriminatorias relacionadas con el agua y los derechos de acceso a la tierra y por la comerciabilidad limitada de sus cultivos. La producción de manzana solía ser el pilar de la agricultura siria en el Golán sirio ocupado, y la mayor parte se vendía en el mercado sirio antes de su cierre. Ahora, se ha reducido a una actividad marginal debido a sus bajos márgenes y a la falta de competitividad en comparación con las importaciones y la producción israelí de

manzanas a escala industrial. La misión fue informada de que los colonos israelíes disfrutaban de un acceso preferencial a los recursos hídricos, y que en promedio su cuota de agua es tres veces superior a la que se asigna a los agricultores sirios. Éstos han logrado mitigar algunos de los impactos negativos de esta situación desarrollando sus propios embalses. Dicho esto, los efectos combinados de las prácticas discriminatorias, que incluyen la confiscación de tierras que se destinan a las zonas de seguridad, a las reservas naturales o a actividades de desarrollo, siguen pesando enormemente sobre la viabilidad económica de sus actividades.

150. No es sorprendente, entonces, que muchos agricultores se hayan visto obligados a ganarse la vida en otros sectores. La mayor fuente de empleo en esta zona es la construcción, que ahora emplea tres veces más ciudadanos sirios que el sector agrícola. Los trabajadores de la construcción están empleados tanto en las localidades sirias como en Israel y en los asentamientos del Golán sirio ocupado. El 60 por ciento restante de los sirios empleados trabajan principalmente en cuatro sectores: educación, servicios de salud, transporte y servicios de alojamiento y alimentación (CBS, 2017b). Las actividades turísticas, que tendrían mucho potencial para la creación de empleo, siguen siendo limitadas, principalmente debido a las dificultades que enfrentan los ciudadanos sirios para obtener permisos de construcción y tener acceso al crédito.

151. El efecto acumulado de estos factores es una amenaza que crece rápidamente contra la identidad siria en el Golán sirio ocupado. La intensificación de los esfuerzos por integrar plenamente el Golán sirio ocupado en Israel está impactando fuertemente las percepciones y aspiraciones en dicha zona, especialmente entre los jóvenes. Confrontados a la gran escasez de oportunidades de trabajo en su tierra natal, son cada vez más los jóvenes ciudadanos sirios que buscan trabajo en Israel o en el extranjero. Para algunos, esto constituye también una forma de motivación para obtener el pasaporte israelí, a pesar de las reticencias o las presiones sociales en el sentido de no hacerlo. A largo plazo, esta evolución puede entrañar un mayor desgaste de la identidad siria y contribuir a intensificar y consolidar el mantenimiento de la ocupación.

Observaciones finales

152. Los trabajadores palestinos no están protegidos de la evolución política general. La ausencia de un marco sólido para la paz y el retroceso de la influencia del proceso de Oslo han hecho que los trabajadores sean más vulnerables a las reverberaciones geopolíticas en el terreno. Las cuestiones de nivel macro, desde el estatuto de Jerusalén hasta la situación en Gaza, generan tensiones e inestabilidad a nivel local, las cuales inciden en la actividad económica, el empleo y los medios de subsistencia. La ocupación controla y asfixia el potencial de crecimiento y creación de empleo. En un contexto restrictivo, las políticas de mercado de trabajo y de empleo, por bien diseñadas que estén, tienen márgenes de impacto limitados.

153. El proceso de paz debe reactivarse con la impulsión de iniciativas multilaterales capaces de reunir a las partes israelí y palestina alrededor de la misma mesa. Sólo el resurgimiento de una visión de paz basada en la solución de dos Estados podrá volver a infundir esperanza en el futuro y atraer inversiones y empleos. El fin de la ocupación es un requisito previo para el ejercicio efectivo de los derechos de los trabajadores y para lograr que el trabajo decente sea una realidad.

154. ¿Cuánto más se puede poner a prueba la capacidad de recuperación de los trabajadores y las empresas? El desempleo ha aumentado hasta alcanzar la tasa más alta del mundo. Hay un número igual de mujeres que buscan trabajo y de mujeres con trabajo. Los jóvenes están desesperados por obtener un empleo remunerado. La mayoría no lo logra. Las tierras ocupadas están desindustrializándose o siendo apartadas de la agricultura. Una generación entera está creciendo con ira y frustración.

155. Los palestinos se han dotado de las instituciones necesarias para asegurar una gobernanza laboral eficaz. La última institución es la corporación de seguridad social para los trabajadores del sector privado, cuya creación ha colmado una importante laguna en la protección. Además, existen procesos e instrumentos de probada eficacia para el tripartismo, pero éstos siguen siendo muy poco utilizados. Un diálogo social más fructífero mejoraría la resolución de conflictos en el ámbito laboral y, en términos más generales, ofrecería una perspectiva para reforzar la cohesión social.

156. Todas las partes tienen la responsabilidad de proteger y hacer efectivos los derechos laborales, en particular los derechos fundamentales de los trabajadores. Deberían suprimirse las restricciones a la circulación y al acceso a los recursos y el empleo impuestas por la ocupación, y deberían eliminarse las prácticas discriminatorias. Los hombres y mujeres palestinos deberían poder mejorar sus medios de subsistencia en condiciones de igualdad. Los más desfavorecidos no deberían dejarse atrás. La reconciliación entre palestinos es un requisito indispensable para cosechar los frutos de los esfuerzos de creación de instituciones y desarrollo del Estado realizados desde los Acuerdos de Oslo.

157. A menudo, Gaza ha sido descrita como un polvorín, que por cierto lo es. Los indicadores laborales se han estado moviendo sólo en una dirección: hacia abajo. Los ingresos por habitante han caído hasta quedar por debajo de los niveles de principios de los años noventa. Los empleos son escasos y los lugares de trabajo, distantes. No está claro hacia dónde llevará el aumento de las privaciones.

158. Las perspectivas de crecimiento del empleo para los palestinos siguen estando en Israel, favorecidas por el aumento del número de permisos, y en los asentamientos. De allí proviene hoy una parte de los recursos financieros de los hogares palestinos. Uno de cada cuatro sheqels ganados por los palestinos se genera en los empleos en la economía israelí.

Pero esto tiene un costo: la formación de largas colas en los pasos fronterizos desde las primeras horas de la mañana, el pago de honorarios considerables a los intermediarios y el inquietante número de accidentes del trabajo en las obras de construcción israelíes. Además, por sí mismo el trabajo en Israel no resolverá el problema del empleo palestino.

159. La gobernanza del trabajo palestino en Israel debe ser reformada, pues presenta desventajas para ambos lados y reduce la productividad y el crecimiento. Los principales ganadores son los intermediarios, que obtienen ganancias significativas y cuestionables. La intensificación del diálogo y la coordinación entre las partes palestina e israelí podría allanar el camino hacia la concertación de medidas de reforma esenciales para mejorar el sistema de contratación mediante el uso de bolsas de trabajo, establecer un sistema de protección salarial y desvincular los permisos con respecto a empleadores y sectores individuales. Con estas medidas, cada año se podrían ahorrar cientos de millones de dólares, que se utilizarían para dar nueva vida a la economía palestina.

160. Mientras tanto, el acceso desigual a recursos como la tierra y el agua también sigue perjudicando a los trabajadores sirios en el Golán sirio ocupado. La mayoría ha hecho la transición desde la agricultura hacia la construcción y los servicios. Al parecer, la integración en Israel de este territorio, incluido su mercado laboral, no hace sino profundizarse.

Referencias

- Al-Botmeh, S., 2013: *Barriers to female labour market participation and entrepreneurship in the Occupied Palestinian Territory*, Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad de Birzeit.
- Al-Haq y otros, 2018: «Joint statement on Jerusalem: Legalising the Illegal: The Status of Jerusalem and Unlawful Forcible Transfer», Nota diplomática, Centro cultural de Yabous, Jerusalén, 7 de marzo.
- Asociación de Derechos Civiles de Israel (ACRI), Peace Now y Yesh Din, 2017: «Petition the High Court against the Expropriation Law», 5 de marzo.
- , 2017a: *Implications of Establishing a Separate Local Authority for the Neighbourhoods Beyond the Barrier in Jerusalem*, noviembre.
- , 2017b: *East Jerusalem: Facts and Figures 2017*, 21 de mayo.
- Autoridad Nacional Palestina (ANP), 2016: *National Policy Agenda 2017-2022: Putting Citizens First*, diciembre.
- , 2017a: *Labour Sector Strategy 2017-2022: Path to Decent Work and Eliminating Unemployment*.
- , 2017b: *Annual Report of the Directorate General of Labour Relations for the year 2017*, 7 de febrero.
- , 2017c: *Annual Report of the Department of Collective Disputes for the year 2017*, 21 de enero.
- , 2017d: *Israeli violations and their effects on the ability of the PA to protect the people of Palestine*, Oficina del Ministro, 17 de abril.
- , 2018a: *Zionist Occupation Violation of the Rights of the Palestinian Workers in Israeli Labor Market*, 19 de marzo.
- , 2018b: *Achievements of the Ministry of Labour in 2017*.
- Banco Mundial, 2017a: *Prospects for Growth and Jobs in the Palestinian Economy: A General Equilibrium Analysis*, noviembre.
- , 2017b: *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 4 de mayo.
- , 2017c: *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Ramallah, 18 de septiembre.
- , 2018a: *Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 19 de marzo.
- , 2018b: *Doing Business 2018: Reformando para la Creación de Empleos*.

- Center for Women's Legal Research in Gaza (CWLRG), 2017: *Total number of assaults and violence against women in the districts of the Gaza Strip from January to July 2017*.
- Centro Árabe de Derechos Humanos en los Altos del Golán (Al-Marsad), 2017: «50 years of the occupation of the Syrian Golan», comunicado de prensa, 8 de junio.
- , 2018: *Forgotten Occupation: Life in the Syrian Golan after 50 Years of Israeli Occupation*.
- Centro Palestino de Investigaciones en materia de Políticas y Encuestas (PCPSR), 2018: *Press release: Public Opinion Poll No (67)*, 20 de marzo.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 2017: *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención con arreglo al procedimiento simplificado de presentación de informes, Informes iniciales que los Estados partes debían presentar en 2015, Estado de Palestina*, documento CEDAW/C/PSE/1, Naciones Unidas, Ginebra, 24 de mayo.
- Corte Internacional de Justicia (CIJ), 2004: «Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado» en *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders*, opinión consultiva de 9 de julio.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2018: *West Bank and Gaza – Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, 9 de marzo.
- Gobierno de Israel, 2016: Ministerio de Relaciones Exteriores, comunicado del Gabinete, sala de prensa, 17 de abril.
- , 2018: *Government policy regarding the employment of non-Israeli workers and the amendment of government decisions*, Oficina del Primer Ministro, decisión núm. 3431, 11 de enero de 2018.
- Histadrut, 2018: «Data», 17 de abril.
- Ir Amim, 2018: *Destructive unilateral measures to redraw the borders of Jerusalem*, enero.
- MachsomWatch, 2017: «Invisible Prisoners», 14 de febrero.
- Naciones Unidas, 2016a: Resolución 2334 (2016), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7853.^a sesión, documento S/RES/2334 (2016), 23 de diciembre.
- , 2016b: *Leave no one behind: A perspective on vulnerability and structural disadvantage in Palestine*, evaluación común para el país, 2016.
- , 2017a: *El estatuto de Jerusalén*, décimo período extraordinario de sesiones de emergencia, tema 5 del programa, Resolución aprobada por la Asamblea General en su 37.^a reunión plenaria, documento A/RES/ES-10/19 (2017), 21 de diciembre.
- , 2017b: Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (OCENU), *Briefing to the Security Council on the situation in the Middle East – Report on UNSCR 2334 (2016)*, 20 de junio.
- , 2017c: Declaración de Nikolay Mladenov, Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz en el Oriente Medio, *Briefing to the Security Council on the situation in the Middle East – Report on the UNSCR 2334 (2016)*, 18 de diciembre.

-
- , 2017d: Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (OCENU), «In H2/Hebron City – Every day, more than 4,200 students have to cross checkpoints on their way to school», 17 de octubre.
 - , 2017e: *Informe del Comité Especial encargado de Investigar las Prácticas Israelíes que Afecten a los Derechos Humanos del Pueblo Palestino y Otros Habitantes Árabes de los Territorios Ocupados*, Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión), Tema 54 del programa, documento A/C.4/72/L.23, 6 de noviembre.
 - , 2017f: *Gaza Ten Years Later*, julio.
 - , 2017g: Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (OCENU), *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Nueva York, 18 de septiembre.
 - , 2017h: Declaración de Nikolay Mladenov, Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz en el Oriente Medio, *Briefing to the Security Council on the situation in the Middle East – Report on UNSCR 2334 (2016)*, 18 de diciembre.
 - , 2018a: Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio (OCENU), *Report to the Ad Hoc Liaison Committee*, Bruselas, 20 de marzo.
 - , 2018b: Consejo de Derechos Humanos, *Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the occupied Syrian Golan: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, documento A/HRC/37/43, 26 de febrero – 23 de marzo.
 - , 2018c: Declaración de Nikolay Mladenov, Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz en el Oriente Medio, *Briefing to the Security Council on the situation in the Middle East – Report on the UNSCR 2334 (2016)*, 26 de marzo.
- Oficina Central de Estadística de Israel (CBS), 2017a: *Monthly Bulletin of Statistics*, cuadro núm. 2.15, población por subdistrito y religión, 6 de septiembre.
- , 2017b: *Israel Labour Force Survey 2016*.
- Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS) y Ministerio de Desarrollo Social (MOSD), 2011: *Disabled Individuals Survey 2011: Main Findings Report*, Ramallah, diciembre.
- Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS), 2017a: *Preliminary Estimates of Quarterly National Accounts (Fourth Quarter 2017)*, comunicado de prensa, marzo y varios años.
- , 2017b: *Labour Force Survey (July–September, 2017), Round (Q3/2017)*, comunicado de prensa, 9 de noviembre.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), 2016: *The Monthly Humanitarian Bulletin: July 2016*, 10 de agosto.
- , 2017a: «2017: Energy crisis worsens; fatality toll declines», 28 de diciembre.
- , 2017b: *Occupied Palestinian Territory: Humanitarian Facts and Figures*.
- , 2017c: *Humanitarian Bulletin: Monthly report*, julio.
- , 2017d: *Humanitarian Bulletin: Monthly report*, noviembre.

- , 2017e: *Further restrictions on Palestinian movement in the Israeli-controlled H2 area of Hebron City*, septiembre.
- , 2017f: *Humanitarian Bulletin: Monthly report*, agosto.
- , 2017g: *Humanitarian Bulletin: Monthly report*, diciembre.
- , 2018a: *Protection of Civilians Report*, 27 de marzo – 9 de abril de 2018.
- , 2018b: *Protection of Civilians Report*, 13-26 de marzo de 2018.
- , 2018c: *The Humanitarian Impact of Israeli Settlements in Hebron City*, febrero.
- , 2018d: *Humanitarian Bulletin: Monthly report*, enero.
- Oficina del Cuarteto, 2018: *Report for the Meeting of the Ad-Hoc Liaison Committee*, Bruselas, 20 de marzo.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 2011: *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, Informe V, 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 31 de marzo, pág. 21.
- , 2016: *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director General, anexo, 105.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, mayo.
- , 2017a: *Labour Force Estimates and Projections: 1990-2030 (2017 Edition): Methodological description*, noviembre.
- , 2017b: *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director General, anexo, 106.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, mayo.
- , 2018: *The Occupied Palestinian Territory: An Employment Diagnostic Study*, Oficina Regional para los Estados Árabes, Beirut, 4 de abril.
- ONU-Mujeres, 2017: *Navigating through shattered paths: NGO service providers and women survivors of gender-based violence: An assessment of GBV services in Gaza*, documento de investigación, septiembre.
- Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS), 2016: *Where we work*, disponible en <https://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip>, consultado el 31 de octubre.
- , 2018: *Emergency appeal 2018: occupied Palestinian territory*, disponible en: https://www.unrwa.org/sites/default/files/content/resources/2018_opt_ea_final_web.pdf.
- Organización Mundial de la Salud (OMS), 2018a: *WHO Special Situation Report, occupied Palestinian territory*, Gaza, 30 de marzo.
- , 2018b: *WHO Special Situation Report, occupied Palestinian territory, Gaza*, 6-9 de abril.
- Peace Now, 2017: *Construction Starts in Settlements were 17% Above Average in 2017 – 78% of Construction was in «Isolated Settlements»*.
- Sociedad Académica Palestina para el Estudio de Asuntos Internacionales (PASSIA), 2018: *Jerusalem and its Changing Boundaries*, 1.º de enero.
- The Times of Israel*, 2018: «Palestinian census: 4.7 million in West Bank and Gaza Strip», 28 de marzo.

Unión Europea (UE), 2017: *Six-Month Report on Demolitions and Confiscations of EU funded structures in the West Bank including East Jerusalem: March–August 2017*, Oficina del Representante de la Unión Europea (Ribera Occidental y Franja de Gaza, OOPS), 4 de octubre.

Anexo

Lista de interlocutores

Instituciones palestinas

Ministerio de Trabajo

Mamoun Abu Shahla, Ministro de Trabajo
Samer Salameh, Viceministro de Trabajo
Abdel Kareem Daraghme, Secretario adjunto de Alianza tripartita y diálogo social
Bilal Thawabeh, Director General de Relaciones Laborales
Rami Mehdawi, Director General de Empleo
Ali Al Sawi, Director General de Inspección y Protección de los Trabajadores
Jihad Al Shrouf, Director General interino de Asuntos jurídicos
Nidal Ayesh, Director General de Formación Profesional
Iman Assaf, Jefa de la Unidad de Género
Hani Shanti, Jefe de la Unidad de Relaciones Públicas y Medios de Comunicación
Jamil Al Rimawi, Jefe de la Unidad de Políticas y Proyectos
Abdel Kareem Mardawi, Jefe de la Unidad de Contratación Externa

Ministerio de Relaciones Exteriores

Omar Awadallah, Asistente Adjunto para las Relaciones Multilaterales, Naciones Unidas y sus Organismos Especializados
Bilal Sanoun, Consejero Jurídico Adjunto, Relaciones Multilaterales, Naciones Unidas y sus Organismos Especializados
Mohammed Ayyad, Consejero Jurídico Adjunto, Relaciones multilaterales, Naciones Unidas y sus Organismos Especializados

Consejo Económico Palestino de Desarrollo y Reconstrucción (PECDAR)

Mohammad Shtayyeh, Presidente del PECDAR, miembro del Comité Central del Fatah y Gobernador para Palestina del Banco Islámico de Desarrollo

Oficina Central Palestina de Estadísticas (PCBS)

Ola Awad-Shakhshir, Presidenta de la PCBS
Halimeh Said, Directora General de Relaciones Internacionales
Suha Kana'an, Directora de Estadísticas del Trabajo

Amina Khasib, Directora de Cuentas Nacionales

Dima Masad, Directora de gestión de la ayuda

Autoridad Monetaria Palestina (PMA)

Azzam Shawa, Gobernador

Shehadeh Deeb Hussein, Gobernador Adjunto

Riyad Abu Shehadeh, Secretario del Gobernador encargado de la Estabilidad Financiera

Ali Faroun, Director de comportamiento de los mercados

Mohammad Atallah, Director del Departamento de Estudios y Políticas Monetarias

Corporación de Seguridad Social Palestina

Osama Herzallah, Director General

Emad Qamhieh, Administrador de Cuestiones Financieras

Organización de Liberación de Palestina (OLP)/Consejo Legislativo Palestino (CLP)

Mustafa Barghouti, Secretario General de la Iniciativa Nacional Palestina, Presidente de la Sociedad Palestina de Asistencia Médica y miembro del CLP

Saeb Erakat, Secretario del Comité Ejecutivo de la OLP, Negociador Jefe de Palestina y miembro del Comité Central del Fatah

Jamil Rabah, Consejero de orientación, Departamento de Negociación de la OLP, Proyecto de apoyo a las negociaciones palestinas

Bernard Sabella, miembro del CLP, Director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Belén

Nabeel Shaath, Asesor del Presidente para las Relaciones Exteriores y las Relaciones Internacionales, miembro del Comité Central del Fatah y miembro del Comité Ejecutivo de la OLP

Comité Nacional para el Empleo de la Mujer (NCWE)

Abeer Al Barghouti, Directora de la Unidad de Supervisión y Auditoría, Ministerio de Trabajo

Iman Al-Tarifi, Unidad de Género, Consejo de Ministros

Khitam Saafin, miembro de la secretaría general del Sindicato General de Mujeres Palestinas

Naela Odeh, educadora de terreno, Sociedad para el Desarrollo de la Trabajadora Palestina

Sami Sehwal, Director de Planificación, Ministerio de la Mujer

Organizaciones de trabajadores y de empleadores y otras organizaciones de la sociedad civil

Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Naplusa

Shaher Sae'd, Secretario General

Rasem Al-Bayari, Secretario General Adjunto

Muna Jubran, miembro de la Secretaría General

Juwairiyeh Al Safadi, miembro de la Secretaría General

Abdel Hadi Abu Taha, miembro de la Secretaría General, Secretario de la Unidad Jurídica

Khaled Abdel Hadi, miembro de la Secretaría General
 Mohammed Adwan, miembro de la Secretaría General
 Abdel Kareem Al Liftawi, miembro de la Secretaría General
 Khaled Etmezi, Sindicato General de Servicios Públicos
 Abdel Rahim Al Aroui, Secretario de la PGFTU, Ramallah
 Khalil Etmezi, Presidente del Sindicato de Servicios Públicos
 Ayshe Hmouda, Secretaria de la Unidad de Género, Naplusa
 Fayhaa' Sleiman, Unidad de Género, Ramallah
 Iman Qassem, Comisión nacional para la protección de las mujeres que trabajan en los asentamientos
 Suzan Awatlah, Comisión nacional para la protección de las mujeres que trabajan en los asentamientos
 Nasser Damaj, Unidad de Relaciones Públicas y Medios de Comunicación
 Heba Yassine, Secretaria de la PGFTU
 Iman Odeh, Unidad de Comunicación, Birzeit
 Hussain Khalifa, Unidad Jurídica, Servicio de Ramallah

Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Gaza

Mohammad Hillis, miembro de la Secretaría General, Presidente del Sindicato de Trabajadores de la Construcción y la Madera
 Yahya Abu El Atta, miembro de la Secretaría General, Vicepresidente del Sindicato del Transporte Público
 Wael Khalaf, miembro de la Secretaría General, Vicepresidente del Sindicato de Trabajadores del Sector Público
 Bashir Al Sisi, miembro de la Secretaría General, Presidente del Sindicato General de Servicios Públicos
 Elias Al Jeldeh, miembro del Comité Ejecutivo
 Zaki Khalil, miembro de la Secretaría General, Director del Sindicato de Trabajadores del Sector Textil
 Salameh Abu Zeiter, miembro de la Secretaría General, Director del Sindicato General de los Servicios de Salud

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

Khalil Rizq, Presidente de la Junta Directiva de la FPCCIA, Presidente de la Cámara de Ramallah
 Jamal Jawabreh, Secretario General
 Ali Muhanna, Director del Departamento de Planificación y Pymes
 Nazih Merdawi, Director de la Unidad de Información
 Akram Hijazi, Director de Relaciones Públicas
 Riyadh Aweidah, Consejero económico

Cámara de Hebrón Meridional

Jalal Makharza, Presidente de la Junta

Abdelhaleem Tamimi, Vicepresidente

Cámara de Naplusa

Husam Abdelrahman Hijjawi, Vicepresidente, miembro de la Junta Directiva de la FPCCIA

Cámara de Salfit

Yousef Rayyan, Director

Cámara de Gaza

Walid Al Hosary, Presidente de la Cámara de Gaza y Vicepresidente de la Junta Directiva de la FPCCIA

Bader Sabra, Miembro de la Junta Directiva

Bassam Mortaja, Director general

Hani Atallah, Miembro de la Junta Directiva

Alaa Taha, Directora de la Unidad de Proyectos y Desarrollo

Fouad Al Qabalani, Unidad de Relaciones Públicas y Medios de Comunicación

Cámara de Gaza Central

Abed Alsalam Elmassry, Vicepresidente

Cámara de Jan Yunis

Loai Alaqqad, Tesorero

Cámara de Gaza Septentrional

Abdel Aziz Mogat, Miembro de la Junta Directiva

Imad Al Ghoul, Director General

Hussam Naser, Tesorero

Cámara de Rafah

Ayyad Abu Taha, Director de Relaciones Públicas

Raed Abu Dghaim, Coordinador de Proyectos

Federación Palestina de Asociaciones de Empresarios, Ramallah

Majed Ma'ali, Administrador General

Sindicato de Contratistas Palestinos

Alaa El-Din Al Araj, Presidente, Gaza

Taj El-Din Juma'a, Vicepresidente, Ramallah

Sindicato de Industrias de Ingeniería y del Metal, Gaza

Mohammed Al Mansi, Presidente

Federación Palestina de Industrias, Gaza

Khader Shniwra, Director Ejecutivo

Asociación de empresas palestinas de tecnologías de la información, Gaza

Nahed Eid, Vicepresidente

Instituto Palestino de Investigaciones sobre Política Económica (MAS)

Raja Khalidi, Coordinador de Investigaciones

Samia Botmeh, Investigadora

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

Mahdi Abdul Hadi, Presidente

Al-Haq, Ramallah

Shawan Jabarin, Director General

Tahseen Elayyan, Jefe del Departamento de Seguimiento y Documentación

Comisión Independiente de Derechos Humanos, Ramallah

Ammar Dwaik, Director General

Universidad Islámica de Gaza

Nasser Farahat, Presidente, Profesor de física

Ahmed Muhaisen, Director de asuntos exteriores

Saeed Al Ghoura, Director de servicios comunitarios y educación continua

Saeed Al Nimrouti, Director de relaciones públicas

Centro de Derechos Humanos Al Mezan, Gaza

Issam Younis, Director General

Asociación de Derechos Humanos Al-Dameer, Gaza

Hala Qishawi Jaber, Director Ejecutivo

Centro Palestino de Derechos Humanos, Gaza

Raji Sourani, abogado, director

Centro de Estudios sobre la Mujer, Ramallah

Sama Aweidah, Directora ejecutiva

Centro de Investigación, Asesoramiento y Protección Jurídicos para la Mujer, Gaza

Zeinab El Ghunaimi, Directora

Centro de Asuntos de la Mujer, Gaza

Amal Syam, Directora

Otras reuniones**Grupo de los Trabajadores– Federación General de Sindicatos Palestinos (PGFTU), Naplusa**

Mohammed Khaliefteh, trabajador

Ali Khaliefteh, trabajador

Heba Yassin, trabajadora

Abdel Fatah Salim, trabajador de la construcción

Gaza Sky Geeks

Andy Dwonch, Director de misión, Mercy Corps
Wafa Elliyan, Directora adjunta de misión, Mercy Corps
Iyad Altahrawi, Responsable de los viveros de empresas y de la promoción
Dalia Shurrah, Coordinadora de los medios sociales
Ryan Sturgill, Director
Sara Alafifi, Coordinadora responsable de tutorías y comunicación
Rana Ahmed Alqrenawi, Gerente de programas para la mujer
Kevin Gomis, Responsable de operaciones
Moamin Abu Ewaida, Responsable de desarrollo y participación comunitarios
Ghada Ibrahim, formadora en Code Academy
Saed Habib, docente independiente

Movimiento juvenil – Gaza

Hussein Eilawah, arquitecto
Bilal Zoreob, formador e intérprete de la lengua de signos
Mahmoud Abu Samahdaneh, joven, estudiante de licenciatura
Tharif Sultan, joven militante por asuntos sociales
Mohammad Abu Rjelieh, joven militante
Mohammad Abu Kamil, militante por los minusválidos
Tawfiq Algouleh, militante por causas sociales y por los derechos
Mohammed Muhaisen, programa para la juventud, Comisión para el desarrollo futuro
Ghadeer Awad, intérprete

Visita sobre el terreno – distrito H2 de Hebrón, Tel Rumeida

Imad Abu Shamsieh, Coordinador del grupo de defensa de los derechos humanos
Aref Jaber, Miembro del grupo de defensa de los derechos humanos
Radi Abu Aishe, dueño de taller, trabajo del níquel y el metal

Instituciones israelíes

Gobierno de Israel y otras instituciones públicas

Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Servicios Sociales

Avner Amrani, Director principal de investigación, División de relaciones laborales

Ministerio de Finanzas

Michael Ritov, Economista principal, Economista jefe, División de investigación

Ministerio de Relaciones Exteriores

Avivit Bar-Ilan, Jefa de la División de cuestiones relacionadas con las Naciones Unidas y las Organizaciones Internacionales
Beth-Eden Kite, Ministra, Departamento de asuntos internacionales e instituciones especializadas, División de relaciones con las organizaciones internacionales
Alon Bar, Director General Adjunto para las relaciones con las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales

Coordinación de las Actividades Gubernamentales en los Territorios (COGAT), Ministerio de Defensa

Coronel Sharon Biton, Jefa del Departamento de Asuntos Civiles

Teniente Coronel Yoav Bistrisky, Jefe de la Sección Internacional

Teniente Coronel Lior Ayalon, Jefe de la Sección de Asuntos Económicos

Organismo de Población, Inmigración y Fronteras, Ministerio del Interior

Shoshana Strauss, Adjunta Principal del Consejero Jurídico

Efrat Lev Ari, Departamento Jurídico

Miembros de la Knesset

Ahmad Al Tibi, miembro de la Knesset

Osama Al Sa'adi, abogado y antiguo miembro de la Knesset

Organizaciones de trabajadores y de empleadores y otras organizaciones de la sociedad civil

Histadrut – Federación General del Trabajo de Israel

Avital Shapira-Shabirow, Directora, Departamento Internacional

Itzhak Moyal, Presidente del Sindicato de Obreros del sector de la Construcción y la Madera,

Suheil Diab, antiguo jefe del Departamento de Igualdad

Asociación de Fabricantes de Israel

Uri Rubin, Presidente, Presidente del Comité de Trabajo y Director General del Grupo Rubin

Isaac Gurvich, Director de Recursos Humanos y Relaciones Laborales en el sector de la construcción, Asociación de Constructores de Israel

Dan Catarivas, Director, División de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales

Michal Waxman Hili, Directora de la División de Trabajo y Recursos Humanos

B'Tselem – Centro Israelí de Información para los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados

Hagai El-Ad, Director Ejecutivo

MachsomWatch – Mujeres contra la Ocupación y en pro de los Derechos Humanos

Sylvia Piterman, voluntaria

Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales

Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas para el Proceso de Paz del Oriente Medio

Jamie McGoldrick, Coordinador Especial Adjunto/Coordinador de Asuntos Humanitarios/Coordinador Residente

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), Territorio Palestino Ocupado

Yezekeel Lein, Jefe de la Unidad de Investigación y Análisis

Diana Anani, Analista de Asuntos Humanitarios, Jefa de la Unidad Sur de Coordinación en el Terreno

Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS)

Scott Anderson, Director de Operaciones del OOPS, Ribera Occidental

Matthias Schmale, Director de Operaciones del OOPS, Gaza

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Territorio Palestino Ocupado

Jane Anttila, Jefa Adjunta de la Oficina

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Sufian Mushasha, Consejero Principal de Orientación

ONU-Mujeres, Gaza

Heba Al Zayyan, analista de programa

Fondo Monetario Internacional (FMI), Ribera Occidental y Gaza

Robert Tchaidze, Representante Residente

Hania Qassis, economista local

Representaciones diplomáticas

Embajada de la República Federal de Alemania, Tel Aviv

Martina Wichmann-Bruche, Consejera, Jefa de Trabajo y Asuntos Sociales

Oficina del Representante de Alemania en Ramallah

Bernd Kuebart, Jefe Adjunto de la Oficina

Golán sirio ocupado

Majd Kamal Kanj Abu Saleh, Abogado

Thaer Abu Saleh, Director de policlínica – Golán

Salah Eldin Al Moghrabi, agricultor

Said Farhan Farhat, Jefe de la Comisión de Comercialización de Manzanas

Al-Marsad, Centro Árabe de Derechos Humanos en los Altos del Golán

Nizar Ayoub, Director

Karama Abu Saleh, abogado

Ali Abu Jabal, monitor de esquí

Sohela Abu Shaheen, trabajadora

Kamar Awad, trabajadora

Taiseer Maray, trabajador independiente

Otras reuniones

Reuniones en Damasco, República Árabe Siria

Ministerio de Asuntos Sociales y Trabajo – Damasco

Rima Al Kadri, Ministra

Wael Badeen, Viceministro

Rakan Ibrahim, Viceministro

Mahmoud Al Kawa, Jefe de Cooperación Internacional y Planificación

Reem Quatly, Jefa Adjunta de Cooperación Internacional y Planificación

Lina Mohed, Directora, Relaciones Internacionales

Ministerio de Industria – Damasco

Eyad Maklad, Director, Relaciones Internacionales

Ministerio de Relaciones Exteriores – Damasco

Ziad Zeitoun

Federación Sindical Mundial – Damasco

Adnan Azzouz – Director de la Oficina para Oriente Medio

Cámara de Comercio de Damasco

Abulhuda Laham, miembro de la Junta Directiva

Quneitra

Ahmad Sheik Abdul-Qader, Gobernador del Distrito de Quneitra

Reuniones en El Cairo, Egipto

Organización Árabe del Trabajo, El Cairo

Fayez Al-Mutairi, Director General

Reda Qaysuma

Liga de Estados Árabes – El Cairo

Said Abu Ali, Secretario General Adjunto y Jefe del Sector de Palestina y los Territorios Árabes Ocupados

Haider Tareq Aljoubouri, Ministro Plenipotenciario, Sector de Palestina y los Territorios Árabes Ocupados, Director del Departamento de Asuntos Palestinos

Mohammed Fathi Shaquora, Responsable de la Sección de Desarrollo y Reconstrucción de Palestina, Asuntos Sociales e Instituciones Oficiales Palestinas, Sector de Palestina y los Territorios Árabes Ocupados